



FACULDADE DE DIREITO

UNIVERSIDADE DE LISBOA

Mestrado em Direito e Prática Jurídica

ESPECIALIDADE: DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TEMA:

**A EXTINÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICO-LABORAL POR INADAPTAÇÃO
DO TRABALHADOR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ANGOLANA**

DIAMANTINO ALMEIDA

N.º de Aluno 59200

LISBOA, 2019



FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE LISBOA

TEMA:

A Extinção da Relação Jurídico-Laboral por Inadaptação do Trabalhador na Administração Pública Angolana

Diamantino Almeida

N.º de aluno 59200

Orientadora: Professora Doutora Ana Fernanda Neves

LISBOA, 2019

RESUMO

A presente dissertação visa, essencialmente, trazer uma reflexão sobre o tema da extinção da relação jurídico-laboral por inadaptação do trabalhador a nível da Administração Pública angolana, considerando que a Administração Pública no âmbito do exercício das suas atribuições prossegue fins do interesse público, ou seja, é da responsabilidade da Administração Pública satisfazer as várias necessidades que as pessoas singulares ou coletivas sentem.

A análise do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, que estabelece as modalidades de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego na Administração Pública angolana foi objeto de estudo da presente dissertação. A inadaptação do trabalhador na Administração Pública constitui o foco e preocupação da nossa investigação, sendo certo que em nenhum momento uma entidade empregadora pública ou de outra natureza estaria disponível para empregar para o seu quadro do pessoal indivíduos que demonstrem pouca capacidade produtiva, o que causaria caos aos utentes beneficiários dos respetivos serviços.

A inadaptação constitui, de um modo geral, improdutividade ou desajustamento do trabalhador ao emprego no setor do empregador público ou outro. Com a dissertação se pretende saber qual a medida da possibilidade de despedimento de trabalhador por inadaptação na Administração Pública angolana e quais devem ser os seus limites.

Palavras-chave: Extinção, relação jurídico-laboral, Inadaptação, trabalhador Administração Pública.

ABSTRACT

This dissertation aims to reflect on the extinction of the labor relationship due to the maladjustment of the worker in the Angolan Public Administration, considering that the Public Administration pursues purposes of the public interest, or it is the responsibility of the Public Administration to satisfy the community interests.

The analysis of Decree n.º 25/91 of 29 June, which establishes the modalities for the constitution and termination of the legal employment relationship in the Angolan Public Administration, is the subject of the present dissertation. In particular, the maladjustment of the worker in the public administration is the focus and concern of our investigation, being that a public employer would not be available to employ individuals who demonstrate little productive capacity, which affects the users of the respective services.

Dismissal for maladjustment is the termination of employment contract promoted by the employer and based on inadaptation of the worker to the job. We intend to explore the extent of the possibility of dismissal of workers due to maladjustment in the Angolan Public Administration and ask or analyse about its limits.

Key words: Employment, relationship, dismissal for maladjustment, Public Administration.

JUSTIFICAÇÃO

A escolha do presente tema justifica-se pelo facto de ser um tema atual e interessante no âmbito do Direito das relações jurídicas de emprego público. Procura-se perceber, sobretudo, no âmbito do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, que estabelece as modalidades de constituição, modificação e extinção da relação jurídico-laboral na Administração Pública angolana, a possibilidade de extinção da relação jurídica do trabalhador que não se mostre adequável às suas obrigações funcionais na Administração Pública.

De igual modo, verifica-se a falta de aplicabilidade ao estabelecido no Decreto n.º 26/94 de 1 de Junho, que estabelece as regras e procedimentos a observar na classificação dos funcionários públicos, combinado com o Decreto n.º 33/91 de 26 de Junho, sobre o regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos, estes dois últimos diplomas são auxiliares ao primeiro, neste caso o Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, ou seja, para a concretização deste é necessário que se tenha em atenção a esses dois, só assim se poderá ter uma fundamentação com base sólida de extinção da relação jurídica de emprego público por inadequação do trabalhador à Administração Pública.

Uma outra razão que motivou a escolha do presente tema é o facto de se estar a verificar com frequência, a nível da Administração Pública angolana, a existência de trabalhadores que ocupam determinado cargo ou que ocupam uma função determinada não a exercem com o zelo a que se obrigou no ato da tomada de posse; e, bem assim, verifica-se o incumprimento de uma determinada tarefa cometida ao agente sem que o superior hierárquico tome medidas adequadas ou severas para corrigir aquele desiderato.

O outro elemento que não deixaria de realçar, cuja razão levou a escolha do tema em epígrafe, é a impunidade administrativa vigente a nível da Administração Pública, esta impunidade gerada pela falta de responsabilização dos agentes e funcionários da função pública, tem vindo a preocupar a própria administração.

Importa ainda ressaltar, aqui, que a escolha do tema está também ligada à verificação da centralização de certos serviços que em nosso entender se forem passados para o setor privado, julgamos que os resultados satisfariam as necessidades coletivas e individualmente sentidas.

Ora, a figura da inadaptação é o centro da nossa atenção e o motivo da presente investigação, a inadaptação tem vindo a ganhar espaço a nível da Administração

Pública, tudo porque a fiscalização não tem sido totalmente eficiente e eficaz, pois causam-se vários prejuízos aos útiítes e, por sua vez, os agentes que praticaram tais atos não são responsáveis.

AGRADECIMENTOS

Em génese agradeço a Deus todo misericordioso pela vida e saúde que me tem proporcionado no dia-a-dia, ao amor incomparável, na proteção da vida, nas calçadas onde caminho por negligência, pela sabedoria, firmeza, paz e amor ao próximo e muito sucesso durante este longo período académico distante da família.

Aos meus progenitores, **Jones Almeida** e **Teresinha Naloth**, pelos cuidados primários e secundários, pelos caminhos indicados para seguir a minha honra de gratidão.

À minha amada companheira **Verónica Chiri**, pela compreensão extensiva, por ter aceite o desafio desta árdua e difícil tarefa, por permitir deixa-la periodicamente sozinha e, pelo incentivo moral.

Aos meus irmãos e sobrinhos, em especial a **Jossias de Castro** pelo encorajamento, conselhos e pelas lições da vida.

À Professora **Ana Fernanda Neves**, orientadora da presente dissertação, pela atitude aberta, cujos conhecimentos transmitidos e total disponibilidade, foram notáveis. A sua disponibilidade irrestrita, a sua forma exigente, crítica e criativa de arguir as ideias apresentadas, facilitaram o alcance dos objetivos propostos nesta dissertação, poucas são as palavras para exprimir a minha profunda gratidão.

De igual modo, aos meus professores, para os quais não há agradecimentos que cheguem, as notas dominantes de suas orientações foram a utilidade das suas recomendações e a cordialidade com que sempre me receberam. Estou grato pela liberdade de ação que me permitiu, que fosse decisiva para que este trabalho contribuísse para o meu desenvolvimento pessoal. Como professores foram e sempre serão o expoente máximo, abriram-me os horizontes, ensinaram-me principalmente a pensar.

A elaboração deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração, estímulo e empenho de diversas pessoas. Gostaria, por este facto, de expressar toda a minha gratidão e apreço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta tarefa se tornasse numa realidade. A todos quero manifestar os meus sinceros agradecimentos.

Finalmente, e em especial, aos meus parentes da linhagem matrilinear e patrilinear, agradeço todo o seu amor, carinho, admiração e, pela presença incansável com que me apoiaram ao longo do período da elaboração da presente dissertação.

ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS

Ac. – Acórdão

Al. – Alínea

AP. – Administração Pública

Apud. - Conforme, segundo, citado por

Art. – Artigo

CC – Código Civil

Cf. – Conferir

CRA – Constituição da República de Angola

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL. – Decreto-lei

Dt. – Decreto

EAL. – Edições de Angola, Lda

Ed. – Edição

Ex. – Exemplo

FDUL - Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

I.e. – Isto é

Ibidem. - No mesmo lugar, na mesma obra, na obra já citada

Idem. - O mesmo

LGT – Lei Geral de Trabalho

LGTFP - Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas

N.º - Número

NLGT – Nova Lei Geral do Trabalho

OIT. - Organização Internacional do Trabalho

Op. Cit. – Obra Citada

P. – Página

Pp. – Páginas

Ss. – Seguintes

TC. – Tribunal de Contas

V. - Volume

V.g. – Como tal, por exemplo

DEDICATÓRIA

Aos meus filhos, *Dmitry V. João de Almeida e Héracles D. João de Almeida*, pelo tempo de lazer que por conveniência deste trabalho furtei dar...!

À memória dos meus irmãos *Loth de Castro e Ângela de Almeida*, cuja curta passagem pelo mundo provou como é coesa e humilde a nossa família, que as vossas almas descansem em paz na santa glória do criador.

ÍNDICE

ABREVIATURAS E SIGLAS UTILIZADAS	8
DEDICATÓRIA	9
INTRODUÇÃO	12
1. Delimitação da problemática de estudo	12
2. Método de investigação adotado.....	14
CAPÍTULO I: A Relação Jurídico-Laboral na Administração Pública	15
1.1. Caracterização geral	15
1.2. Os tipos de vínculos jurídicos da relação laboral pública	19
1.3. Nomeação: noção e produção de efeitos	20
1.4. Requisitos de nomeação	23
1.5. Modalidades de nomeação	25
1.6. Nomeação por tempo indeterminado	25
1.7. Nomeação em comissão de serviço.....	26
1.8. Formalidades da nomeação	28
1.9. O contrato de trabalho em funções públicas, modalidades e produção de efeitos	30
1.10. Contrato administrativo de provimento.....	33
1.11. Forma	36
1.12. O conteúdo da relação jurídico-laboral na Administração Pública.....	37
1.13. Os direitos e deveres dos funcionários públicos e agentes administrativos...	38
1.14. Os poderes e obrigações do empregador público.....	40
1.15. Distinção face à relação jurídico-laboral do setor privado.....	43
CAPÍTULO – II: As Diversas Formas de Extinção da Relação Jurídico-laboral na Administração Pública	47
2.1. Estabilidade e segurança no emprego	47
2.2. Extinção por morte, incapacidade total ou permanente do funcionário ou agente	49
2.3. Extinção por reforma ou aposentação do funcionário ou agente administrativo	51
2.4. Extinção do contrato de trabalho de emprego por caducidade.....	54
2.5. Cessação da relação jurídica de emprego por demissão	56
2.6. Extinção da relação jurídica de emprego por acordo das partes	58
2.7. Extinção da relação jurídica de emprego por iniciativa de uma das partes.....	60
2.8. Extinção por motivos disciplinares	61

2.9. Extinção da relação jurídica de emprego por justa causa do trabalhador	63
2.10. Despedimento por falta de requisitos para ser funcionário público ou agente administrativo.....	66
2.11. Cessação por razões de abandono de posto de trabalho.....	69
CAPÍTULO III - Extinção da relação jurídica por inadaptação do funcionário e agente administrativo	72
3.1. Despedimento por inadaptação: noção e procedimento	72
3.2. Despedimento por inadaptação do trabalhador com cargo de direção e chefia	76
3.3. Despedimento por inadaptação do trabalhador com cargo de complexidade técnica.....	77
3.4. Despedimento por inadaptação do trabalhador na sequência da alteração do posto de trabalho	79
3.5. Despedimento por inadaptação no período experimental	81
3.6. Despedimento por inadaptação por obtenção de duas avaliações negativas de desempenho.....	83
3.7. Despedimento por inadaptação do trabalhador na sequência de reorganização de serviços	86
3.8. Objetivo do despedimento por inadequação do funcionário e agente administrativo.....	87
3.9. Fundamento e a necessidade do despedimento por inadaptação do funcionário e agente administrativo.....	90
3.10. Distinção face ao despedimento por inadaptação no sector privado.....	93
CONCLUSÕES.....	96
BIBLIOGRAFIA	100
Jurisprudência	104
Legislação Consultada.....	105

INTRODUÇÃO

1. Delimitação da problemática de estudo

A modalidade de despedimento por inadaptação é uma figura que, desde o seu nascimento com mais de duas décadas¹, nunca foi objeto relevante e de grande aplicação prática a nível da Administração Pública angolana.

A elaboração da presente dissertação de mestrado visa analisar os aspetos ligados à extinção da relação jurídico-laboral por inadaptação do trabalhador na Administração Pública angolana tendo em conta os fins que esta prossegue. Para efeitos de seu desenvolvimento serão elementos de recurso as leis vigentes no ordenamento jurídico angolano que tratam sobre a matéria e a doutrina.

De outra forma, não será possível alcançar os objetivos augurados neste estudo se dedicar simplesmente no uso da doutrina angolana, daí que, ao longo da presente investigação faremos recurso a doutrinas de Portugal, embora que este último tenha extinguido a figura em causa na Administração Pública, por força do artigo 289.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho (várias vezes alterada a última das quais em 2019)².

O tema a que nos propomos desenvolver apresenta-se como uma situação bastante nova a nível do sistema jurídico angolano, quer seja no âmbito do Direito Público, quer seja no Direito Privado. Na Administração Pública angolana esta figura vem prevista e regulada nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, do Conselho de Ministros, que estabelece a relação jurídica de emprego na Administração, no entanto, a sua utilização é escassa.

Constitui objeto de estudo da presente dissertação a análise da figura da extinção da relação jurídico-laboral por inadaptação do trabalhador na Administração Pública.

A inadequação é caracterizada em particular por alguns doutrinadores portugueses como sendo o desempenho do trabalhador em que há “redução continuada de produtividade ou de qualidade, avarias repetidas nos meios afetos ao posto de trabalho,

¹ O despedimento por inadaptação/inadequação em Angola data desde 1991, ano este, que pela primeira vez se implementou esta figura na Administração Pública, por imperativo do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, daí então falar-se que, desde o seu nascimento com mais de duas décadas.

² O artigo 289.º estabeleceu as formas de extinção do vínculo de emprego público, não prevendo o despedimento por inadaptação do trabalhador, ao invés da Lei n.º 12-A/2008, que a Lei n.º 35/2014 revogou.

riscos para a segurança e saúde do trabalhador, de outros trabalhadores ou de terceiros”³ e quando, estando o trabalhador afeto “a cargo de complexidade técnica ou de direção” não cumpra “os objetivos previamente acordados”⁴.

Com o acima exposto, é objetivo geral da presente investigação encontrar os meandros e os respetivos mecanismos de que a Administração Pública pode socorrer-se de modo a pôr termo uma relação jurídica de emprego público quando se verifica a inadequação do trabalhador para o desempenho das funções da respetiva relação jurídica de emprego.

Por conseguinte, a elaboração da presente dissertação está estruturada por capítulos. O primeiro capítulo expõe o enquadramento sobre a relação jurídico-laboral na Administração Pública. No segundo capítulo faz-se uma panorâmica sobre as diversas formas de extinção da relação jurídico-laboral na Administração Pública e, no terceiro capítulo, tratamos da extinção da relação jurídico-laboral por inadaptção/inadequação do funcionário e agente administrativo.

Deste modo, toda e qualquer investigação científica visa essencialmente buscar ou alcançar um objetivo determinado ou ainda dar solução a um prolema comumente conhecido, daí que a presente dissertação pretende responder à seguinte questão problemática de partida: *qual o fundamento e as vias adequadas a seguir para extinguir uma relação jurídico-laboral quando se verifica a inadaptção do trabalhador na Administração Pública?*

Ora, por uma questão de organização e compreensão da presente dissertação, em termos de elaboração obedeceu às normas do novo acordo ortográfico, considerando que a maior parte da pesquisa e a sua consequente avaliação será feita no país que aderira ao acordo.

³ João Leal Amado, *Contrato de trabalho – noções básicas*, 2ª edição, editora Almedina, Coimbra 2018, p. 347.

A extinção da relação jurídico-laboral em funções públicas ou simplesmente despedimento por inadaptção tal como referido por António Menezes Cordeiro, in RDES, ano XXXIII, n.ºs 3 e 4, 1991, p. 401. “*Da cessação do contrato de trabalho por inadaptção do trabalhador perante a Constituição Portuguesa*”, segundo este renomado doutrinador o despedimento por inadaptção, conhecido também por despedimento tecnológico, tem como finalidade “acautelar a eficácia da reestruturação da empresa” através da libertação de “efetivos insuscetíveis de aproveitamento racional, num contexto de modernização da empresa”.

⁴ Cf., nos termos do artigo 374.º do *Código do Trabalho português* (Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro), considerado na versão atualizada.

2. Método de investigação adotado

Em termos de desenvolvimento, esta dissertação está intimamente ligada a algumas técnicas metodológicas que nos permitirão alcançar as vias ou os caminhos para o seu andamento, assim, as técnicas e metodologias envolvidas no presente estudo foram: a pesquisa bibliográfica e a análise documental. Ou seja, primeiramente foram analisados documentos relacionados com o tema disponíveis e existentes na biblioteca.

A documentação em causa foi analisada tendo em conta a delimitação do enquadramento teórico e metodológico, atendendo à especificidade do tema, a metodologia de investigação usada em particular para esse estudo é o método descritivo. O método constitui, de maneira mais ou menos abstrata, concreta, precisa, um plano de investigação em função de uma determinada finalidade.

Assim sendo, o método descritivo como o qualitativo estão associados a paradigmas. “A diferença entre paradigmas diz respeito à produção de conhecimento e o processo de investigação, pressupõe uma correspondência entre epistemologia, teoria e método”⁵. O método qualitativo tem como principal característica a indução. Os investigadores analisam a informação de uma forma indutiva, desenvolvendo conceitos e chegam à compreensão dos factos a partir de recolha de informações bibliográficas⁶.

Neste método, a investigação é descritiva e rigorosa, resultado de dados diretamente recolhidos em documentos com a mesma natureza, a organização do trabalho iniciou-se pela análise documental, cuja temática da presente dissertação é atual com ideias inovadoras para as possíveis consultas bibliográficas tendo em vista o seu impacto na aplicabilidade no quotidiano da Administração Pública angolana.

⁵ Justina Carlos Miguel, *Relação existente entre o poder local público e as autoridades Tradicionais em Angola, caso particular do Cunene*, dissertação de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Educação e Ciências na Escola de Educação, Gestão, Engenharia, Aeronáutica e Design, como requisito para obtenção do grau de mestre, em Lisboa no ano de 2014, pp.30-31, disponível in https://www.academia.edu/29403468/poder_local_publico_e_as_autoridades_tradicionais_em_angola_caso_particular_do_cunene.

⁶ *Idem*.

CAPÍTULO I: A Relação Jurídico-Laboral na Administração Pública

1.1. Caracterização geral

A Constituição da República de Angola nos termos do n.º 1 do artigo 198.º faz uma caracterização genérica da Administração Pública, que, segundo aquele preceitu legal, a figura acima prossegue, nos termos da lei, o interesse público, devendo, no exercício da sua atividade, reger-se pelos princípios da igualdade, legalidade, justiça, proporcionalidade, imparcialidade, responsabilização, probidade administrativa e respeito pelo património público⁷.

Em termos gerais, a Administração Pública visa prosseguir fins de interesse público, sendo certo que é sua tarefa específica a satisfação das necessidades quer sejam elas sentidas de forma individual quer sejam sentidas de forma coletiva, mas para que ela consiga satisfazer tais necessidades conta com a colaboração das pessoas singulares (recursos humanos) de modos a constituírem a massa ativa e sobre eles incidir as mais variadas tarefas sob sua tutela para a sua concretização.

Tal como aponta a doutrina de Carlos Feijó e Cremildo Paca, “a criação desse órgão e serviços consubstanciar-se-á naquilo a que se chama *Administração Pública* (...), cuja finalidade é a de prosseguir ou satisfazer o interesse público ou fins da coletividade. A sua atividade consiste em administrar, que não é nada mais do que gerir, tomar decisões para a satisfação de um determinado interesse de uma comunidade, definido pela lei enquanto produto de manifestação da vontade geral”⁸.

⁷ *Constituição da República de Angola*, 1ª edição, editora Imprensa Nacional, Luanda 2010, p. 77.

⁸ Carlos Feijó e Cremildo Paca, *Direito Administrativo e Organização Administrativa*, 1.ª edição, editora Tipografia Guerra, Viseu 2005, p. 58.

Falar da noção da Administração Pública importa antes analisar alguns aspetos que segundo Paulo Otero indica como importantes para se entender o verdadeiro sentido da Administração Pública para ele, na sua génese histórico-etimológica, a palavra “administrar” tem subjacentes três ideias nucleares:

- (i) *Ação* – administrar é sempre agir: a passividade, a inércia, a omissão não são posturas típicas de administrar, daí que administrar envolva decisão;
- (ii) *Rumo* – administrar é agir direcionado a um fim ou propósito: administrar pressupõe planeamento e racionalização da afetação de meios a determinados objetivos ou metas;
- (iii) *Subordinação* – administrar é um agir que, tendo em vista um propósito, não goza de autonomia primária na definição dos meios de ação e dos fins a alcançar: administrar é servir interesses alheios.

Diz ainda, que num outro sentido, administrar consubstancia uma atividade humana que é, desenvolvida no âmbito de uma organização, envolve a gestão de recursos visando a satisfação de interesses, assim, o conceito de administrar comporta, deste modo, três elementos estruturantes:

- (i) Primeiro: administrar é uma tarefa humana inserida numa organização – tudo aquilo que existe na sociedade existe em função da pessoa humana;
- (ii) Segundo: administrar envolve a gestão de recursos (v.g., humanos, técnicos, financeiros, materiais, imateriais), sendo passível de compreender as seguintes tarefas:
 - (1) *Planear* – administrar obedece a uma estratégia ou a um plano;

Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias conceptualizam a Administração Pública como sendo “constituída, no seu núcleo mais relevante, por pessoas coletivas de direito público, as quais são criadas e existem para assegurar o desenvolvimento ou desempenho de um conjunto de funções e atividades necessárias à satisfação do interesse público que lhes cabe prosseguir”⁹.

Para tornar realidade estas funções e atividades, as pessoas coletivas de direito público estabelecem relações jurídicas de emprego, mediante procedimento administrativo para o provimento e preenchimento de vagas considerando para todos os efeitos a reunião dos pré-requisitos exigidos para cada tipo de categoria.

Tal como aponta a doutrina de Ana Neves, “a relação jurídica de emprego público deve ser definida como a relação jurídica estabelecida por um indivíduo com uma pessoa coletiva integrada na Administração Pública cujo objeto se analisa (...) numa prestação de trabalho subordinado, com carácter contínuo, a que correspondem determinadas contrapartidas, entre as quais a contrapartida remuneratória, e que é disciplinada por um mínimo denominador comum de regime jus-publicista”¹⁰.

Falar da função pública como sendo o conjunto de organismos pertencentes ao Estado composto por diversos elementos no sentido de dar resposta às diversas necessidades prosseguidas pela administração, importa aqui também a ideia da figura da função pública, tal como Paulo Daniel a designou como sendo “o corpo constituído pelo conjunto de indivíduos que, de forma subordinada e hierarquizada, prestam o seu trabalho, como profissionais especializados, no desempenho de funções próprias e permanentes dos diversos serviços e pessoas coletivas públicas que integram a administração”¹¹.

(2) *Organizar* – administrar significa dispor os meios existentes da forma mais apta à prossecução dos propósitos definidos;

(3) *Conformar* – administrar determina uma intervenção sobre a realidade material existente;

(4) *Controlar* – administrar pressupõe fiscalizar o que foi feito ou deveria ter sido feito;

(5) *Informar* – administrar é também comunicar, tornando – se a informação condição de eficiência ou sucesso das decisões;

Terceiro: administrar visa a satisfação de interesses que pertencem a pessoa diferente daquele que os administra – há aqui uma ideia de função vicarial a cargo da administração ou o exercício de poderes de natureza fiduciária, cf. Paulo Otero, *Manual de Direito Administrativo*, 2ª edição, volume I Edições Almedina, Lisboa 2016, pp. 19 e ss.

⁹ Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4ª edição, editora Almedina, Coimbra 2016, p. 353.

¹⁰ Ana Fernanda Neves, *O Direito disciplinar da função pública*, V. I, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas da faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa 2007, p.350.

¹¹ Paulo Daniel Camoane, *Aplicação da Lei de Trabalho nas Relações de Emprego Público*, editora Almedina, Lisboa 2007, p.112.

A constituição da relação jurídica de emprego quer seja ela no setor público ou sector privado obedece a critérios que lhe permitam criar os respetivos vínculos, daí falar-se de sujeitos da relação jurídica de emprego, na ocasião são sujeitos da relação jurídica de emprego aqueles que permitem que dada atividade tenha resultados, ou seja, os sujeitos jurídicos são os centros de imputação dos direitos e obrigações que constituem o conteúdo da relação jurídica, é imperioso que em qualquer relação jurídica existam sujeitos, entes suscetíveis de serem titulares de direitos e obrigações, de serem titulares de relações jurídicas¹².

A relação jurídica de emprego público por norma é constituída por um sujeito de direito coletivo e uma pessoa singular que mediante retribuição presta o seu serviço, quer seja ele físico ou mental aquela entidade coletiva de direto com poder de direção, e esta pode ser de poder central ou local.

Tal como perfila o pensamento de Paulo Daniel, “o beneficiário da atividade das pessoas singulares vinculadas pela relação de trabalho no aparelho do Estado é a Administração Central ou local do Estado ou ainda das autarquias Locais”¹³.

Não deixaria de realçar, aqui, o contributo de Francisco Pimentel, a respeito desta situação ao dizer que (...) “a relação de trabalho é constituída entre uma pessoa coletiva de direito público e um trabalhador, através da qual este recebe uma contrapartida económica e social pelo serviço prestado àquela entidade, disciplinada pelo direito público administrativo, que reconhece e atribui à entidade empregadora pública uma posição de sujeito dominante da relação em virtude do interesse público por ela prosseguida”¹⁴.

Ainda no âmbito da caracterização da relação jurídico-laboral na Administração Pública, importa realçar que a constituição da relação jurídica de emprego, está intimamente ligada à existência de alguns elementos que tornam possível a realização dos fins que por aquela entidade prosseguida, assim, a doutrina identifica 4 (quatro) principais elementos que tornam viável a sua materialização.

Tal como infra classificados na doutrina de Francisco Pimentel:

¹² Paulo Daniel Camoane, *op. Cit.*, p.66.

“ A Função Pública é entendida como o corpo constituído pelo conjunto de indivíduos que, de forma subordinada e hierarquizada, prestam o seu trabalho como profissionais especializados, no desempenho de funções próprias e permanentes, dos diversos serviços e pessoas coletivas que integram a Administração Pública” Cf. Moura, Paula Veiga - *Função Pública – Regime Jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*. Vol. I, 2.ª Ed. Coimbra Editora 2001, p.17.

¹³ Paulo Daniel Camoane, *Op. Cit.*, p.66.

¹⁴ Francisco Pimentel, *Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública – na relação jurídica de emprego público*, Almedina editora, pré-impressão, Lisboa 2011, p.86.

“Sujeito – um dos seus sujeitos tem de ser sempre uma pessoa coletiva de direito público, que ocupa uma posição dominante pelo interesse público que prossegue, que ocupa uma posição singular, o trabalhador”¹⁵;

“Objeto – visa-se com a constituição da relação jurídica de emprego público a obtenção de um certo trabalho por parte da Administração Pública, dando esta uma remuneração e uns tantos direitos, mas como contrapartida pelos serviços prestados pelo respetivo trabalhador”¹⁶;

“Facto jurídico - esta relação jurídica de emprego público caracteriza-se por se constituir, modificar e extinguir apenas por via dos factos previstos nesse sentido em normas próprias de direito administrativo”¹⁷ e, por último;

“Garantia – os conflitos de interesse surgidos no seio destas relações serem tutelados, disciplinados e dirimidos por um direito público administrativo e por órgãos judiciais próprios criados para esse efeito, os tribunais administrativos, em atenção à supremacia dada ao interesse público prosseguido pela Administração Pública”¹⁸.

Em concordância, com o acima exposto, conclui-se que a relação jurídica de emprego público é constituída por 2 (dois) grandes sujeitos, sendo que a cada um lhe é encarregue uma determina tarefa, pois embora uma seja a parte ativa da relação (Administração Pública) e a outra a passiva (trabalhador), cabe cada uma delas cumprir com as tarefas a seu cargo, como sabemos, esta relação é estabelecida entre uma pessoa coletiva de direito público e um trabalhador, que através destes se atribui direitos, poderes, deveres e obrigações das partes, mas subordinados a um direito público disciplinador.

¹⁵ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p. 49.

¹⁶ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p. 49.

¹⁷ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p. 49.

¹⁸ *Idem.*

1.2. Os tipos de vínculos jurídicos da relação laboral pública

Para o caso concreto de Angola diferentemente com o que acontece com os outros países a Administração Pública é aqui absorver um número considerável de trabalhadores no setor. Deste modo, para se constituir a relação jurídica de emprego público, com este órgão tem de se cumprir certos procedimentos que darão azo à sua concretização no setor supra.

Ora, o respeito pelos procedimentos gizados pela administração visam manter a sua própria organização quer seja interna ou externa, os tipos de vínculos jurídicos da relação laboral pública em sede desta epígrafe que abordamos veem previstos entre nós no Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, nos termos do artigo 3.º, que segundo o qual a relação jurídica de emprego na Administração Pública constitui-se por nomeação e contrato.

Os procedimentos de vínculos que constituem a relação jurídica de emprego na Administração Pública diferem dos da relação jurídica de emprego a nível do setor privado empresarial, na medida em que, no setor privado a relação de emprego constitui-se mediante um contrato de trabalho, cujo conteúdo muitas vezes é passível de negociação entre a entidade empregadora e o trabalhador, isto varia em função do tipo de contrato a celebrar.

A relação jurídica de trabalho ou de emprego público pode definir-se como sendo aquela relação que se constitui entre duas pessoas com vista à prestação de trabalho por parte de uma delas, o trabalhador, como contrapartida pela remuneração e outras vantagens atribuídas pela outra parte, a entidade empregadora.

Esta relação jurídica de emprego assume, por sua vez, duas modalidades, a saber, a relação jurídica de emprego privado, prevista e regulada no código de trabalho (Lei Geral de Trabalho), e a relação jurídica de emprego público, que é disciplinada, como vimos, por normas próprias de direito público administrativo, i. é, pelo Direito da Função Pública, que a qualifica como relação jurídica de emprego público¹⁹.

A relação jurídica pública, cuja sua constituição depende do vínculo a estabelecer entre as partes, significa que para ter acesso à função pública os particulares têm de obedecer aos critérios exigidos pela figura acima de modo a satisfazer as suas mais variadas necessidades, daí falar-se então que, os vínculos da Administração Pública para

¹⁹ Francisco Pimentel, *Op. Cit.* p. 48.

a constituição da relação jurídica de emprego estão subordinados à lei própria de modo a manter uma disciplina organizativa no setor público.

1.3. Nomeação: noção e produção de efeitos

Em termos genéricos, a nomeação é uma das modalidades para constituição da relação jurídica de emprego público na Administração Pública, conforme regulado e previsto nos termos do artigo 4.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, que segundo este, a nomeação é um ato unilateral da administração pelo qual se preenche um lugar do quadro e visa assegurar, de modo profissionalizado, o exercício de funções próprias do serviço público com carácter permanente.

Sendo a nomeação uma das vias para se ter acesso à função pública, importa salientar que esta figura enquanto modalidade exigida pela administração para fazer parte dela mediante o preenchimento de determinados requisitos para o efeito, acarreta consigo um elemento pessoal do candidato a nomear que é a manifestação do interesse deste ao posto de serviço a ocupar.

Deste modo, Paulo Daniel define a nomeação como sendo “o ato administrativo de designação para o preenchimento de um determinado lugar no quadro de pessoal dos órgãos centrais ou locais do aparelho do Estado”²⁰.

Embora a lei faça menção que a nomeação é um ato totalmente unilateral a cargo da Administração Pública, isto não significa que a administração pode fazê-lo sem que haja consentimento do nomeado, desde já, importa reter aqui, que tal ato só ocorrerá se eventualmente o nomeado tenha apresentado uma candidatura para o efeito supra ou que tenha sido requisitado pelo órgão interessado.

Assim, apesar de a nomeação ser um modo unilateral de constituição de relação jurídica de emprego público, a lei condiciona a produção dos seus efeitos à aceitação por parte do destinatário do ato, aceitação essa que se reveste de carácter público e pessoal (implicando mesmo um juramento solene por parte do nomeado), sendo titulada por um termo (...) o qual será assinado pela entidade que houver efetuado a nomeação, embora em circunstanciais algumas tal competência se delegue²¹.

²⁰ Paulo Daniel Camoane, *Op. Cit.*, p.114.

²¹ Miguel Lucas Pires, *Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública* – Como e em que termos são lícitos os denominados “despedimentos na função pública”, pré-impressão, editora Almedina, Coimbra 2013, p. 55.

Se o nomeado não aceitar a nomeação (seja porque o recusa expressamente, seja porque o prazo para o efeito expira sem que o nomeado se pronuncie) e salvo se diversa solução decorrer de legislação especial, o ato de nomeação considera-se tacitamente revogado, sem que seja admissível a sua repetição no seio do mesmo (...), muito embora não esteja afastada a possibilidade de o ser em outro procedimento, ainda que aberto para o desempenho das mesmas funções. Uma vez aceite a nomeação, esse será o momento relevante para todos os efeitos legais, designadamente de pagamento da remuneração e contagem do tempo de serviço²². A nomeação na sua essência acarreta determinados condicionalismos que não dependem unicamente da vontade do nomeante (órgão com poder de o fazer), mas de um lado da vontade do nomeado, assim a nomeação só produzirá efeitos se eventualmente ambos estiverem de acordo pela mesma causa objetiva.

A nomeação titula relações de emprego público que visa satisfazer, de forma estável e contínua, necessidades de serviços permanentes, o trabalhador provido por nomeação (ato unilateral dependente da aceitação) adquire a qualidade de funcionário público, trabalhador que desempenha, a título profissional, o exercício de funções públicas e passa a integrar os lugares do quadro. A relação jurídica de emprego público criada por via de nomeação tem natureza estatutária, já que inculca um conjunto legalmente pré-definido e indissociável de direitos e obrigações ao funcionário. Mas, o trabalhador provido por nomeação ingressa numa carreira (vertical ou horizontal) e numa categoria que determina a função a exercer, aplicando-se com as devidas adaptações, as regras do direito do trabalho²³.

Atualmente a nomeação reveste-se de duas grandes espécies, que é a nomeação definitiva e a nomeação provisória. Estas duas formas de constituição da relação jurídica de emprego público determinam, de certo modo, o interesse que a Administração Pública prossegue, considerando que enquanto ela pessoa coletiva de direito público cabe definir-se em função das suas reais necessidades e constituir a relação jurídica de emprego tendo em conta as duas formas supra.

Para melhor entendimento, face ao acima referenciado, importa por agora fazer a distinção das duas grandes modalidades de nomeação, começando desde já pela nomeação definitiva, a nomeação é definitiva quando a relação de emprego público a constituir revestir-se dum carácter indeterminado, tal como infra o conceptualizamos.

²² Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p. 56.

²³ Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, *Op. Cit.*, pp.355-356.

a) Nomeação definitiva é a efetuada por tempo indeterminado, sem prejuízo do período experimental, (...), o vínculo que daqui resulta para o trabalhador que exerce funções públicas caracteriza-se por um vínculo permanente e definitivo, que confere ao seu titular uma especial estabilidade e segurança na relação jurídica de emprego público constituída com a Administração Pública; contudo, importa referir que durante o período provisório da nomeação (que, na falta de lei especial em contrário, é de um ano), destinado a comprovar se o trabalhador possui as competências exigidas pelo posto de trabalho que ocupa, a sua relação jurídica de emprego público é provisória e precária, no sentido de que, concluído sem sucesso o período em causa, a nomeação cessa e o trabalhador regressa à situação jurídico-funcional de que era titular antes dela, quando constituída e consolidada por tempo indeterminado²⁴, ou cessa a relação jurídica de emprego público, no caso de não possuir a titularidade de nenhuma situação jurídico-funcional anterior²⁵.

Para concretizar o efeito do período provisório, o órgão competente para nomear constitui um júri para acompanhar o processo todo, este por sua vez no final do processo atribui uma nota mediante o desempenho do trabalhador nomeado em funções públicas. Tal como descreve a doutrina de Francisco Pimentel que, “durante o período provisório, o trabalhador é acompanhado por um júri especialmente constituído para proceder à sua avaliação final”²⁶.

b) Nomeação provisória – é efetuada por tempo determinado (isto é, a termo resolutivo certo) ou determinável (...), sendo aplicável quando a respetiva área de recrutamento é constituída pelos trabalhadores que não tenham ou não pretendam conservar a qualidade de sujeitos de relações jurídicas de emprego público constituídas por tempo determinado²⁷.

Da nomeação resulta que o trabalhador não constituiu uma relação jurídica de emprego público a título permanente, podendo a qualquer altura e tempo as partes dar por fim a relação, o que significa que a pessoa coletiva de direito pública não reserva a obrigação de indemnizar o trabalhador por circunstâncias de cessação da relação por eles constituída, diferente é o primeiro caso da nomeação definitiva onde a Administração Pública vê-se obrigado a indemnizar o trabalhador em virtude do tempo

²⁴ Cf. Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

²⁵ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, pp.90-91.

²⁶ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p.91.

²⁷ *Idem*.

que ali ficou a prestar a sua mão-de-obra, independentemente de não ter concluído com êxito o período experimental que lhe é proposto²⁸.

1.4. Requisitos de nomeação

Requisitos são todos os elementos que permitem a constituição de um processo determinado, ora, para efeitos da nomeação constituem-se como requisitos desta modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público tal como elencados nos termos do artigo 5.º e seguintes do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, que no seu ponto n.º 1 dispõe o seguinte conteúdo, são requisitos gerais para o provimento de funções na Administração Pública:

- i. Cidadania angolana;
- ii. Idade não inferior aos 18 anos nem superior a 35 anos;
- iii. Habilitações mínimas correspondentes à escolaridade obrigatória ou habilitação especialmente exigida para o cargo a desempenhar;
- iv. Idoneidade civil;
- v. Situação militar regularizada;
- vi. Aptidão física e;
- vii. Ter efetuado concurso nos termos da lei.

2. Os documentos comprovativos dos requisitos referidos no número anterior são:

- Certidão de nascimento;
- Atestado médico;
- Certificado de registo criminal;
- Documento de habilitações literárias e;
- Declaração sobre o compromisso de honra.

Dos requisitos acima expostos, importa salientar que em virtude de diversas circunstâncias que o país viveu considerando que durante o período da ocupação colonial e posteriormente a luta pela conquista da independência alcançada a 11 de Novembro de 1975, que mesmo com a sua conquista registaram-se momentos bastantes conturbados, nomeadamente o período da guerra civil que se estendeu no território nacional e que, por sinal, terminara no passado 2002, durante este período muitos filhos da mãe pátria angolana se sentiram obrigados a abandonar o país em busca do conhecimento em diferentes cantos do continente europeu e não só. Disto resultou que o

²⁸ Cf. Nos termos do artigo 7.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

executivo angolano reunisse e revisse os requisitos necessários para a constituição da relação jurídica de emprego público na Administração Pública.

Desta forma, aprovou o Decreto n.º 6/08 de 10 de Abril, que veio de certo modo trazer o regime excecional de ingresso na Administração Pública, alterando assim o conteúdo previsto no ponto ii do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, o Decreto n.º 6/08 de 10 de Abril, trouxe algumas alterações que do ponto de vista técnico são abrangentes, no seu n.º 1 do artigo 1.º dispõe que, podem ser admitidos na função pública, a título excecional, cidadãos nacionais com mais de 35 anos mediante contrato individual de trabalho, que reúnam um dos seguintes pressupostos:

- a) Ter obtido formação especializada durante ou pós o cumprimento do serviço militar obrigatório e mediante apresentação de documentos comprovativos do serviço competente do Ministério da Defesa Nacional, que controla os efetivos em situação de reserva;
- b) Ter experiência profissional comprovada e formação superior qualificada em especialidades em que manifestamente existam carências de técnicos na função pública;
- c) Ter vivido no exterior do país e ter formação média ou superior ou experiência profissional comprovada.

Os termos do n.º 2 do mesmo preceito legal, dispõe que, só serão admitidos, os cidadãos nacionais que possuam o grau de licenciatura, bem como o nível médio técnico profissional para os casos da alínea a) do número anterior.

Ora, por cidadão nacional, tal como a CRA dispõe, é cidadão angolano de origem o filho de pai ou de mãe de nacionalidade angolana, nascido em Angola ou no estrangeiro, cf. n.º 2 do artigo 9.º da CRA. Este aspeto que acima apontamos, é simplesmente para situações ligadas a requisitos para a constituição da relação jurídica de emprego público, mas também importa dizer que a nacionalidade angolana pode ser adquirida mediante a vontade de cada um desde que preencha os pressupostos para o efeito, cf. n.º 1 do artigo retro mencionado.

O exercício de funções públicas pode ser condicionado à titularidade de grau académico ou título profissional, nos termos definidos nas normas reguladoras das carreiras, a falta do título académico ou profissional, quando exigível, determina a

nulidade do vínculo de emprego público, assim como a sua perda superveniente, a título definitivo, determina a cessação do vínculo de emprego público, por caducidade²⁹.

1.5. Modalidades de nomeação

A nomeação a sua modalidade esta prevista e regulada nos termos do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, cujo conteúdo vem previsto no artigo 6.º, segundo este, o provimento por nomeação reveste as modalidades de nomeação por tempo indeterminado³⁰ e de nomeação em comissão de serviço.

1.6. Nomeação por tempo indeterminado

A constituição da relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado na Administração Pública tem sido uma das grandes vias para o asseguramento do pessoal que garante o funcionamento da própria administração, pois esse vínculo subordinado àquela pessoa coletiva de direito público obriga o trabalhador a prestar a sua atividade com zelo e dedicação tendo em conta a sua importância na vida do trabalhador e da sociedade em geral como beneficiário do serviço por este prestado para a satisfação das mais variadas necessidades que pela pessoa coletiva pública prosseguida.

Entre nós, esta figura está prevista e regulada nos termos do artigo 7.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, que segundo aquele preceito legal no seu ponto 1 diz que, a nomeação para lugar de ingresso tem carácter provisório e probatório durante os doze primeiros meses de exercício efetivo e ininterrupto de funções e converte-se em definitiva, independentemente de quaisquer formalidades, se o funcionário demonstrar aptidão.

No seu ponto 2 dispõe que, excetuam-se do disposto no n.º anterior.

- a) A nomeação de funcionário já nomeado definitivamente em lugar de outra carreira;
- b) A nomeação após frequência de estágio de duração igual ou superior a um ano.

²⁹ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *O contrato de trabalho em funções públicas face à lei geral do trabalho*, 1.ª edição, Coimbra editora, Coimbra 2014, p.34.

³⁰ A nomeação por tempo indeterminado no sector público em Angola cumpre certos requisitos e aposterior converte-se em definitiva, independentemente de quaisquer formalidades, se o funcionário demonstrar aptidão.

“A nomeação por tempo indeterminado também conhecida por nomeação definitiva, o trabalhador abrangido neste quadro exerce as suas funções em situações de carreiras”³¹, ou seja, “os trabalhadores nomeados definitivamente e contratados por tempo indeterminado exercem as suas funções integrados em carreiras”³².

Independentemente dos factos que ocorram mediante esta modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público, o nomeado está sujeito e subordinar-se à lei e a observar os princípios fundamentais que norteiam a figura da Administração Pública, ora, a relação jurídica de emprego público em regra é constituída por nomeação por tempo indeterminado, daí que esta cessa em função das vicissitudes da própria relação de emprego público, ou seja, o trabalhador adquire aqui um vínculo permanente e definitivo, que lhe confere uma especial estabilidade e segurança na relação jurídica de emprego público constituída com a administração³³.

Miguel Pires faz uma análise a respeito desta modalidade de nomeação à luz do ordenamento jurídico português, segundo ele, “na sistematização dos atuais vínculos de emprego público, ao invés do que sucedia anteriormente, os nomeados não usufruíam obrigatoriamente de um vínculo de duração indeterminada, uma vez que, ao lado da nomeação definitiva, a lei prevê igualmente uma nomeação transitória”³⁴.

1.7. Nomeação em comissão de serviço

A figura da comissão em serviço não é nova a nível do ordenamento jurídico angolano, mas concretamente no âmbito das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público na medida em que a figura importa consigo elementos de cariz específico para a própria administração.

Atualmente esta modalidade de constituição da relação jurídica de emprego público está previsto e regulada nos termos do artigo 8.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho. No seu ponto 1 do artigo supra, dispõe que a comissão de serviço é uma função desempenhada, por tempo determinado, por funcionários dos quadros ou pessoas a eles estranhos. No caso particular de Angola as pessoas nomeadas em comissão de serviço

³¹ Eduardo Jorge Sousa dos Santos, *A relação jurídica de emprego público em especial o caso trabalhadores dos impostos*, s/edição, s/editora, tese de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa faculdade de Lisboa 2011, p. 70.

³² Cf., nos termos do n.º 2 do artigo 8.º da LGTFP.

³³ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p.96.

³⁴ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.62.

dada a sua natureza complexa têm sido por conveniência de serviços e da inteira confiança do titular do setor de trabalho a proferir tal ato.

Já no seu n.º 2 diz que a comissão de serviço implica o provimento e posse num lugar do quadro.

Subsequentemente o n.º 3 dispõe que o funcionário conserva a sua categoria no quadro de origem, e é pago pelo organismo onde exerce as funções, podendo o seu lugar ser provido internamente.

O ponto 4 diz que, exceccionalmente, quando se tratar de elementos estranhos à Administração Pública, a comissão de serviço pode ter por base o contrato, caso o tempo de contrato se prolongue por período superior a 5 anos e pode o contrato ser titular da categoria que ocupa.

Finalmente, o n.º 6 aponta para o seguinte conteúdo, a nomeação em comissão de serviço é aplicável:

- a) A nomeação para cargos de direção e chefia;
- b) Aos casos expressamente previstos na lei.

Tal como resulta daquele diploma legal a comissão de serviços é uma das modalidades de constituição da relação jurídico-laboral na Administração Pública que tendo em conta a sua complexidade este vínculo pode terminar a qualquer altura se eventualmente o beneficiado não vier a corresponder com as expectativas da entidade empregadora, que neste caso em particular da pessoa coletiva de direito pública, ou seja, pode esta última por sua iniciativa em situações em que o nomeado em comissão de serviço seja submetido ao processo de avaliação de desempenho e este não vir a terminar com êxitos a administração pode pôr fim a respetiva comissão de serviço. Ora, quanto à recompensa ou a possível indemnização a lei é omissa face a esse assunto, sendo certo que não esclarece quais os mecanismos a serem usados na eventualidade desta ocorrência. Portanto, este vínculo de emprego público estabelecido por conveniência de serviços cuja cessação é da mesma natureza por conveniência de serviços ou demissão.

1.8. Formalidades da nomeação

Sendo a nomeação um ato unilateral da Administração Pública, para que tal seja possível tem de obedecer as formalidades que a compõe, assim, nos termos do disposto no artigo 9.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, que segundo este, a nomeação faz-se por despacho sujeito a visto do Tribunal competente e à publicitação no Diário da República, sempre que a dispensa de publicitação não seja expressamente determinada no diploma de aprovação de quadros.

No seu ponto 2 dispõe que, havendo dispensa de visto, haverá sempre anotação no tribunal competente.

Assim, na sua nota final prevista no n.º 3 do artigo supra diz que será nulo e de nenhum efeito o provimento que não respeitar os requisitos legais e aquele que lhe der lugar responderá disciplinar e criminalmente.

Para que a nomeação surta efeitos é necessário que haja aceitação do nomeado ao cargo em causa, ou seja, é de extrema importância o consentimento do nomeado de modos a evitar que haja nomeação compulsiva, tal como aponta o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, segundo o qual, a aceitação é o ato pelo qual o nomeado declara aceitar a nomeação.

Uma outra formalidade tão importante que sem o qual tornaria o ato da nomeação inexistente é a posse, ou seja, nos casos de primeira nomeação e de nomeação para cargos de chefia e de direção, a aceitação reveste a forma de posse, cf. n.º 2 do artigo 10.º do Decreto supra.

Ora, a posse é o ato público, pessoal e solene no qual o nomeado manifesta a vontade de aceitar a nomeação, cf. n.º 1 do artigo 11.º do diploma legal supra.

A posse reveste – se num outro elemento importante que é o prazo, ou seja, o prazo para aceitação da nomeação é de 30 dias a contar da data da publicação do ato de nomeação, podendo ser prorrogados por motivos devidamente justificados por despacho da entidade que procedeu a nomeação, *vide* n.º 2 do artigo 11.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

Segundo aquele diploma legal no ato do empossamento o nomeado é obrigado a cumprir com algumas formalidades de modos que o mesmo seja considerado válido, tal

como o número 3 do artigo supra dispõe que, no ato de posse, deve ser lido o título de provimento e o empossado deve prestar o seguinte compromisso de honra³⁵.

Um outro elemento que se reveste de capital importância é a competência para proferir o ato de posse, esta tarefa é unicamente exercida pela entidade competente para nomear, a competência para conferir a posse ou assinatura do termo de aceitação pertence à entidade que procedeu à nomeação e só pode ser delegada em funcionário de categoria superior à do nomeado, *vide* n.º 1 do artigo 12.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

Não basta o processo ter tramitado até ao ponto acima referido, mas que também é importante que após de ter passado por todas essas formalidades ter-se em conta os efeitos da aceitação, ou seja, a aceitação determina o início de funções para os efeitos devidos, designadamente abono de remuneração e contagem de tempo de serviço, cf. n.º 1 do artigo 13.º do Decreto supra.

O n.º 2 do artigo retro dispõe que sempre que a aceitação deva ocorrer durante o período de licença por maternidade ou por faltas por acidentes em serviço, há lugar a prorrogação do respetivo prazo, considerando-se que a aceitação retroage à data da publicação do despacho de nomeação.

Já o ponto 3 do artigo supra, a aceitação da nomeação definitiva em lugar de acesso determina automaticamente a exoneração do lugar anterior.

A nomeação importa de igual modo um outro elemento importante que é a recusa de aceitação do ato de posse, a natureza da recusa da aceitação esta intimamente ligada ao trabalhador concomitantemente a entidade empregadora pública, este último se por motivos injustificados não proceder com o ato pode incorrer a uma responsabilidade civil e disciplinar, conforme previsto nos termos do n.º 1 do artigo 14.º que, a entidade competente para conferir posse ou para assinatura do termo de aceitação não pode recusar-se a fazê-lo, sob pena de incorrer em responsabilidade civil e disciplinar³⁶. Ora, se o nomeado não aceitar assinar o termo de posse o que implica de certo modo a perda do direito de ocupação do lugar ou do posto de trabalho, tal como previsto no n.º 2 do artigo supra, que segundo este, a recusa de aceitação por parte do nomeado implica a renúncia ao direito de ocupação do lugar.

³⁵ Eu _____, juro pela minha honra, ser fiel à pátria angolana, cooperar na realização dos fins superiores do Estado, defender os princípios fundamentais da ordem estabelecida na Constituição, respeitar as leis e dedicar ao serviço público todo o meu zelo, inteligência e aptidão.

³⁶ Cf. Nos termos do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho do Conselho de Ministros, que *estabelece a relação jurídica de emprego na Administração Pública*, de igual modo revoga toda a legislação que contrarie o disposto naquele diploma legal, 1.ª edição, EAL-Edições de Angola, Lda, Luanda 2011, p. 47.

1.9. O contrato de trabalho em funções públicas, modalidades e produção de efeitos

O contrato de trabalho em funções públicas constitui o vínculo laboral das relações de emprego na Administração Pública³⁷, os trabalhadores são contratados quando “não devam ser nomeados” ou designados em comissão de serviço ou admitidos com contrato de trabalho *tout court* ou regulado pelas leis gerais do trabalho. O contrato de trabalho em funções públicas distingue-se do contrato de trabalho não adjetivado pelas especificidades e ou adaptações de regime face ao Direito laboral comum.

O contrato de trabalho em funções públicas é um ato bilateral, celebrado entre uma entidade empregadora pública e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado³⁸.

A relação jurídica de emprego público na Administração Pública angolana pode constituir-se mediante um contrato de trabalho nas seguintes situações;

- a) No exercício anual de cargos incluídos nos quadros da Administração Pública, quando a lei reguladora do seu provimento o permitir ou não determinar de outro modo;
- b) Na realização de trabalhos de carácter eventual desde que no respetivo orçamento tenham cabimento as despesas correspondentes, cf. artigo 15.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

Em termos aproximados, tal como acontece em Portugal e podemos afirmar que o exercício de funções não dirigentes de carácter predominantemente técnico (isto é, que não impliquem o exercício de funções de autoridade ou soberania) será, em regra, titulada por um contrato de trabalho em funções públicas³⁹.

O contrato de trabalho em funções públicas é o ato bilateral celebrado entre a entidade empregadora pública, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e representação não só do Estado, como também das Autarquias Locais, em que se integram um particular, nos termos do qual se constitui uma relação jurídica de trabalho subordinado de natureza administrativa para o exercício de funções de carácter eminentemente técnico não integradas ou inseridas no âmbito de aplicação subjetiva das figuras da nomeação ou da comissão de serviço⁴⁰. O contrato de trabalho em funções

³⁷ Ana Fernanda Neves, *O Direito da Função* ..., p.453.

³⁸ Fernanda Paula Oliveira e José Eduardo Figueiredo Dias, *Op. Cit.*, p.350.

³⁹ Cf. Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.73.

⁴⁰ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p.95.

públicas surge-nos assim como uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público⁴¹.

O contrato de trabalho em funções públicas constitui a par da nomeação e da comissão de serviço, uma modalidade de constituição do vínculo de emprego público, consubstanciando – se num ato bilateral celebrado entre um empregador público, com ou sem personalidade jurídica, agindo em nome e representação do Estado, e um particular, nos termos do qual se constitui uma relação de trabalho subordinado⁴².

Para que a relação jurídica de emprego público tenha validade é necessário antes observar alguns elementos essenciais, ou seja, o contrato de trabalho em funções públicas está constituído por três grandes elementos, que sobre os quais apresentamos infra:

i) ***Prestação de trabalho:***

A atividade desenvolvida pode ser manual ou intelectual, tratando-se de uma prestação de facto positivo e de uma obrigação de meios e não de uma obrigação de resultados (como sucede nas prestações de serviço), de referir que o trabalhador cumpre a sua obrigação, ainda que não exerça qualquer atividade, se se colocar à disposição do empregador público⁴³. Neste caso, a falta de exercício efetivo de atividade não é imputável ao trabalhador, mas sim ao empregador, que mantém a obrigação de pagamento da remuneração⁴⁴.

Seguidamente o elemento pecuniário ou simplesmente o pagamento da remuneração.

ii) ***Pagamento da remuneração:***

Nos termos da Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro, no seu artigo 12.º conceitualiza a remuneração como sendo o conjunto de proventos de natureza pecuniária que os funcionários e agentes administrativos auferem como correspondentes às funções públicas que exercem na Administração Pública angolana⁴⁵.

Na doutrina de Cláudia Nunes, “a remuneração surge como uma contrapartida patrimonial pela atividade prestada pelo trabalhador ou pela sua disponibilidade, o pagamento da remuneração impõe-se mesmo em certas situações em que não há

⁴¹ *Idem.*

⁴² Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.16.

⁴³ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.20.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ Cf. Nos termos da Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro, da Assembleia do Povo, que estabelece os “*Princípios a Observar na Administração Pública*” 1.ª edição, EAL-Edições de Angola, Lda, Luanda 2011, p.19. D.R. n.º 46.

prestação efetiva de serviço, v.g., no período de férias, nas dispensas ao serviço ou em determinadas faltas justificadas”⁴⁶.

Maria do Rosário Palma Ramalho dispõe que “do ponto de vista da qualificação jurídica, a retribuição é uma prestação de *dare*, já que o seu cumprimento se analisa na entrega de um bem, é uma prestação de conteúdo patrimonial e, pelo menos parcialmente, pecuniário, porque deve ser satisfeita, pelo menos em parte, em dinheiro e, é uma prestação periódica, uma vez que o seu cumprimento se repete ao longo do tempo”⁴⁷.

iii) ***Subordinação jurídica:***

O trabalhador exerce a sua atividade sob direção e autoridade do empregador público – elemento fundamental na distinção entre contrato de trabalho e contrato prestação de serviços. O empregador goza do poder de confirmar, através de comandos e instruções, a prestação do trabalhador definindo como, quando, onde e com que meios deve aquela ser executada, competindo-lhe, ainda, o exercício do poder disciplinar⁴⁸.

Cláudia Nunes escreve sobre o assunto e diz que (...) “a sujeição ao poder de autoridade e de direção do empregador público não prejudica a autonomia técnica inerente à atividade para que o trabalhador foi contratado, nos termos das regras legais ou deontológicas aplicáveis”⁴⁹.

Assim sendo, no âmbito do exercício da sua atividade, o trabalhador esta sujeito a um conjunto de deveres gerais tal como previstos e regulados no artigo 4.º da lei infra dos deveres de prossecução do interesse público, isenção, imparcialidade, informação, zelo, obediência, legalidade, correção assiduidade e pontualidade⁵⁰.

Face ao exposto importa seguir a ideia presente na doutrina de Sandra Lopes, ao dizer que “por isso, a opinião generalizada da doutrina que mostra dificuldades em aceitar que este contrato tenha sido inovadoramente criado para a administração pois, em caso afirmativo, a sua artilharia regimental não seria (praticamente) uma cópia do regime do contrato individual de trabalho do sector laboral privado”⁵¹.

⁴⁶ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.20.

⁴⁷ Maria do Rosário Palma Ramalho, *Direito do Trabalho*, parte II – situações Laborais Individuais, 3.ª edição, editora Almedina, Coimbra 2010, p.26.

⁴⁸ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.21.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Cf. Nos termos do Decreto n.º 33/91 de 26 de Junho, do Conselho de Ministros “*Sobre o regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos*” e revoga toda a legislação que contrarie o diploma em causa. D.R.n.º31, 1.ª edição, EAL-Edições de Angola, Lda, Luanda 2011, p. 58.

⁵¹ Cf. Sandra Patrícia Pinto Lopes, *A cessação do vínculo de emprego público, “A conjuntura jurídica dos contratos”*, edição original, pré-impressão, Almedina editora, Coimbra 2016, pp.64-66.

Em termos de modalidades e produção de efeitos o contrato de trabalho em funções públicas, só pode revestir as modalidades de:

- a) Contrato administrativo de provimento;
- b) Contrato de trabalho a termo certo.

Da situação acima abordada resulta do conteúdo previsto e regulado nos termos do artigo 16.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, no seu ponto 1 e alíneas supra, assim estende o seu conteúdo para o n.º 2 e diz que, o contrato administrativo de provimento confere ao particular outorgante a qualidade de agente administrativo.

No ponto 3 regula e prevê a qualidade e o conteúdo do contrato de trabalho a termo, que segundo este, o contrato de trabalho a termo não confere a qualidade de agente administrativo e rege-se pelo estabelecido na Lei Geral de Trabalho, sobre o contrato por tempo determinado.

1.10. Contrato administrativo de provimento

O contrato administrativo de provimento é uma das modalidades de constituição da relação jurídica de emprego público⁵², que o define como sendo o acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros, se compromete a exercer funções de serviço público com sujeição ao regime da função pública.

O contrato administrativo de provimento⁵³ é um acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada no quadro assegura, por um período temporariamente não indeterminável e com carácter de subordinação, o exercício de funções próprias do serviço público, fazendo-o com sujeição ao regime jurídico da função pública⁵⁴.

É portanto, inegável que a “personalidade” do contrato de trabalho em funções públicas foi inspirada na do contrato individual de trabalho. Não obstante, são duas realidades distintas que não devem ser confundidas.

A principal diferença entre os dois tipos de contrato prende-se com a natureza da entidade empregadora e com a natureza dos interesses por ela prosseguidos. No contrato de trabalho em funções públicas, a entidade empregadora é, necessariamente, uma pessoa coletiva pública e os interesses por si prosseguidos são também eles de natureza pública.

Sandra destaca ainda que a doutrina tem-se apoiado em diversos argumentos para sustentar a natureza administrativa do contrato de trabalho em funções públicas: a natureza jurídico-pública da entidade empregadora pública, a sua supremacia na relação contratual decorrente do uso do *ius imperium*, a sua vinculação permanente à defesa e à prossecução do interesse público, a competência da jurisdição administrativa e (...) para resolução dos litígios emergentes deste contrato.

⁵² Cf. Nos termos do artigo 17.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

⁵³ O contrato administrativo de provimento constituía o contrato nos termos do qual um indivíduo se obrigava ao exercício, em regra, com carácter transitório, de funções públicas específicas – do ponto de vista da idoneidade pessoal, do ponto de vista tecnicidade, ou ainda, pela sua não estabilidade, dada a indefinição organizacional do ente público, cf. Ana Fernanda Neves, *Op. Cit.*, p.451.

⁵⁴ Cf. Paulo Veiga e Moura, *Função Pública – regime jurídico, direitos e deveres dos funcionários e agentes*, 2.ª edição, vol. Iº, Coimbra editora, Coimbra 2001, p.202.

Pela sua essência esta modalidade, de uma forma geral, é a mais comum para todos que fazem parte da Administração Pública, sendo certo que este é o meio adequado que por via de um concurso público aberto nos termos da lei uma pessoa singular se compromete perante o Estado a fazer parte do seu aparelho administrativo mediante uma retribuição económica ou equivalente e subordinar-se a esse sujeito ativo de direito público.

Tal como Domingos Eongo ensina, “o provimento por via do contrato, o chamado Contrato Administrativo de Provimento, regido por normas de Direito Administrativo (Direito Laboral Público), constitui a regra de ingresso na função pública angolana”⁵⁵.

Esta via de constituição da relação jurídica de emprego público obedece a alguns critérios, que decorrido algum tempo o tornam efetivo, tal como é do nosso conhecimento que não obstante esta relação ser um acordo bilateral entre as duas partes um sujeito ativo e um passivo, porém, só se será concluso esse ato se eventualmente o beneficiário vier a cumprir com todos os pressupostos para a categoria que se propõe concorrer.

Um outro aspeto de capital importância a referir-se é o visto do tribunal de contas⁵⁶, ou seja, por regra esse contrato está sujeito a um visto pelo órgão que controla e fiscaliza a atividade administrativa de modo a não criar precedentes de ilegalidade na Administração Pública.

O que muitas vezes acontece quando determinado procedimento para vinculação à Administração Pública não obedecer aos respetivos critérios logo os atos são anulados, considerando que aquele ato não cumpriu escrupulosamente aquilo que está regulamentado por lei, deste modo, não basta o contrato ser assinado entre as partes integrantes ou subordinadas a mesma relação, sem mesmo antes ter-se a confirmação de ter sido visado pelo tribunal de contas na qualidade de órgão competente para o efeito.

Existe aqui uma relação de controlo administrativo entre o tribunal de contas e os demais órgãos da Administração Pública, tudo indica que mesmo que o Estado abra um concurso público para o recrutamento do pessoal para o ingresso e preenchimento de vagas na própria função pública, pois o contrato só se dará firmado com aquela pessoa singular se o tribunal de contas comprovar a legalidade do procedimento de

⁵⁵ Domingos de Alegria Eongo, *Processo Disciplinar na Função Pública Angolana*, 1.ª edição, editora Bc Livtec, Lda, Luanda, Luanda 2018, p.08.

⁵⁶ O tribunal de contas é constitucionalmente configurado como um tribunal que fiscaliza a legalidade das despesas públicas e julga a conta geral do Estado e as contas dos demais serviços e organismos por lei colocados sob a sua jurisdição. Cf., nos termos do n.º 1 do artigo 182.º da CRA.

recrutamento do candidato face ao processo por ele submetido de modos a tornar eficaz o ato.

Desta forma, só se estabelecerá formalmente esta relação de emprego público a nível da Administração Pública após o processo ter tramitado em todas as suas fases até à confirmação do ato pelo tribunal de contas, daí que quando este processo estiver a tramitar em sede dos recursos humanos do setor que por edital publicado para recrutar o pessoal para o preenchimento de vaga na função pública e consequentemente com o respetivo tribunal de contas competente para o efeito supra, o sujeito passivo fica em termos gerais a aguardar pelo pronunciamento ou comunicado do sujeito ativo para apresentar-se aquela entidade se eventualmente o seu processo for visado e confirmado.

Só assim, nestes termos, se pode afirmar que de facto se constituiu uma relação jurídica de emprego público consubstanciada nos termos do contrato administrativo de provimento, tendo em conta todos os passos retro mencionados terem sido cumpridos sem ferir nenhuma disposição legal.

Em nossa opinião, esta forma de estabelecimento da relação jurídica de emprego pública em termos de tramitação não acarreta responsabilidades por parte da entidade contratante, na medida em que sobre ele só lhe cabe proceder conforme a lei emana, pois parece aqui que o poder de decisão em *stritu sensu* é do tribunal de contas, desde que este sujeito passivo reúna todos os elementos constitutivos do processo para ocupar a vaga do qual se propõe a candidatura. Ora, grande contraste em tudo isso, surge no facto de que a entidade encarregue ao procedimento do recrutamento ser totalmente diferente daquele cujo poder de fiscalizar lhe é intrínseco por ser parte integrante dos órgãos de soberania. Todavia, no primeiro caso aquela entidade só lhe é conferido o poder de rececionar os processos dos candidatos e velar pela idoneidade e legalidade dos mesmos de modos a não comprometer o órgão em que esta afeito.

Não deixaria de realçar aqui também que a entidade responsável pela tramitação do procedimento do concurso público, pode em algumas circunstâncias ser responsabilizado civil e disciplinarmente e até criminalmente quando se notar que durante a fase da tramitação do processo este terá afastado certos candidatos de uma forma dolosa, retirando assim os respetivos processos sem mesmo antes ter sido submetido à comissão de júri para avaliação dos requisitos por eles apresentados, ou mesmo, em situações em que a equipe de júri constituído para cuidar do procedimento excluir certas candidaturas em virtude de interesses pessoais e pecuniárias, ou ainda, porque o candidato em causa por circunstâncias adversas da vida algum dia tiveram

desavenças e julga ser oportuno retirar o processo do candidato da lista dos demais concorrentes. Cf., nos termos do artigo 26.º do Decreto Presidencial n.º 102/11 de 23 de Maio. Que dispõe as consequências no artigo supra e que aponta as medidas a aplicar aos prevaricadores de atos perversos.

Situações acima apontadas são muito visíveis a nível da Administração Pública angolana, dado que atualmente os concursos estão quase limitados e destinados para determinada camada de pessoas, daí que, com o êxodo populacional as pessoas com poucas influências impossivelmente conseguem ingressar nas fileiras da função pública tendo em conta a fragilidade que existe no próprio sistema.

1.11.Forma

O contrato administrativo de provimento esta sujeito a uma forma que o caracteriza e o diferencia dos demais contratos em função do conteúdo que encerra, daí que, o artigo 18.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, quanto à forma do contrato administrativo dispõe que, o contrato administrativo de provimento é celebrado por escrito e dele consta obrigatoriamente:

- a) O nome dos outorgantes;
- b) A categoria, a remuneração e a data de início do contrato;
- c) A data da assinatura;
- d) Funções a desempenhar.

Em termos de prazos, o contrato administrativo de provimento deve obedecer às seguintes regras:

- i. Consideram-se celebrados pelo prazo de um ano renovável tacitamente por períodos iguais e contados desde a posse do cargo, se não for oportunamente denunciado;
- ii. Qualquer das partes terá direito de denunciar o contrato para o fim do prazo, com 60 dias de antecedência.
- iii. Podem também ser rescindidos antes do seu termo normal, por acordo de ambas as partes ou por ato unilateral da administração, se o contratado for punido disciplinar ou criminalmente, cf. n.ºs 1 a 3 do artigo 19.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

O outro elemento da mesma ordem é a remuneração vista nesta ordem em termos particular previsto e regulamentado no artigo 20.º do diploma legal supra, que segundo este, a remuneração e regalias acordadas contratualmente não podem ser mais favoráveis do que as definidas para os funcionários de igual categoria e em iguais circunstanciais.

1.12. O conteúdo da relação jurídico-laboral na Administração Pública

O conteúdo é a prestação de trabalho e os direitos e deveres das partes, deste modo, verificada a necessidade de preenchimento dos postos de trabalho previstos no mapa de pessoal, pode o órgão, dentro dos condicionalismos legalmente previstos, nomeadamente na Lei do Orçamento de Estado vigente, promover o recrutamento dos trabalhadores necessários⁵⁷.

Assim sendo, admitidos novos funcionários públicos estes ficam subordinados à administração e estão totalmente obrigados a prestar o serviço mediante retribuição, tal como assegura Marcelo Caetano que, “o funcionário público só é obrigado a desempenhar as funções adstritas ao lugar que ocupa se a remuneração pelo exercício das mesmas lhe for devidamente paga, o que constitui um dever da pessoa coletiva pública para a qual o agente labora”. O reconhecimento do carácter patrimonial da retribuição auferida pelo trabalhador da administração manifesta o rompimento com a conceição tradicional da remuneração como compensação pelo *status* alcançados pelo funcionário. Reconhece-se, finalmente, a dependência económica dos trabalhadores da administração, que não prestam a sua atividade a troco da notoriedade social, de um qualquer *status* diferenciado relativamente aos demais cidadãos, ou simplesmente para prosseguirem o interesse público que norteia, mas antes porque a prestação dessa atividade é condição para o recebimento da remuneração⁵⁸.

Ora, podemos verdadeiramente, qualificar a relação jurídica de emprego público como uma relação de trabalho, na medida em que ela manifesta justamente a situação em que um sujeito desenvolve, de forma livre, remunerada e continuada, a sua atividade manual ou intelectual, para a satisfação das necessidades alheias⁵⁹.

⁵⁷ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.38.

⁵⁸ Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed., Almedina, Coimbra, 1980, p.761 e ss.

⁵⁹ Cf. Maria do Rosário Palma Ramalho, *Direito do Trabalho, I, Dogmática geral*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra 2009, p.458.

Constituem como elementos de capital importância face ao conteúdo da relação jurídica de emprego público tal como em matérias supra mencionadas, a pessoa coletiva de direito público e o funcionário público.

No primeiro caso, ou seja, é empregador público aquela pessoa coletiva de direito público munido de capacidades económicas e detentora de um poder de direção e dispõe da sua gama de serviços aos interessados para a sua execução de modos a satisfazer os anseios da sociedade, daí então falar-se de que, a esta pessoa coletiva de direito público prossegue fins de interesse público.

O outro elemento que também é de capital importância que qualifica a relação jurídica de emprego público é o funcionário público ou o agente administrativo, tal como a lei lhe atribui a seguinte qualidade, é funcionário público todo aquele que, na base do provimento de uma vaga do quadro de pessoal, exerça a sua atividade nos órgãos centrais e locais do aparelho do Estado, Cf., nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

A doutrina atribui um conceito mais abrangente, na medida em que o classifica, ou seja, o trabalhador na relação jurídica de emprego público é o indivíduo que se obriga perante um empregador público a realizar, durante um certo período de tempo ou por tempo indeterminado, pessoalmente, uma dada atividade, sob a direção e autoridade de um ou alguns dos órgãos, mediante determinada contrapartida remuneratória e prestações sociais⁶⁰.

1.13. Os direitos e deveres dos funcionários públicos e agentes administrativos

Tal como já tivemos oportunidades de nos pronunciar nos itens anteriores face ao conteúdo da constituição da relação jurídica de emprego público, cabe-nos agora cuidar da matéria ligada aos direitos e deveres dos funcionários públicos e agentes administrativos, tendo sido inicialmente conceptualizado o funcionário público cabe agora fazer um enquadramento jurídico da figura de agente administrativos e posteriormente falar dos respetivos direitos e deveres que a lei o confere.

A lei atribui o seguinte conceito a figura do agente administrativo, de acordo o n.º 3 do artigo 2.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, é agente administrativo todo aquele

⁶⁰ Ana Fernanda Neves, *O Direito da Função Pública*, in Tratado de Direito Administrativo Especial, V. IVº, pré-impressão, editora Almedina, Lisboa 2010, p.475.

que, na base de um contrato administrativo de provimento presta à administração, serviços de carácter eventual, excecional e transitório.

Com o enquadramento feito acima cabe agora descrever os direitos e deveres que a lei atribui a essas duas grandes figuras de acordo com o disposto no Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho, do Conselho de Ministros, sobre o regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos, prevê o seguinte:

Nos termos do artigo 4.º do Decreto supra, são deveres dos funcionários públicos e agentes administrativos:

- i. Observar e fazer observar rigorosamente as leis e regulamentos, defendendo em todas circunstâncias dos direitos legítimos interesses do Estado Angolano e participando aos superiores os atos ou omissões que possam prejudica-los;
- ii. Cumprir exata, imediata e legalmente as ordens de serviço escritas ou verbais dos funcionários a que estiverem hierarquicamente subordinados;
- iii. Exercer com competência, zelo e assiduidade o cargo que lhe estiver confiado;
- iv. Respeitar os seus superiores hierárquicos na hierarquia funcional, tratando-os em todas as circunstâncias, com diferença e respeito;
- v. Guardar sigilo sobre todos os assuntos relativos à profissão ou conhecidos por virtude dela, desde que por lei ou por determinação superior, não sejam expressamente autorizados a revê-los;
- vi. Adotar um comportamento cívico exemplar na via pública, pessoal e familiar de modo a prestigiar sempre a dignidade da função pública e a sua qualidade de cidadão;
- vii. Usar de urbanidade nas relações com o público, com as autoridades e com funcionários seus subordinados;
- viii. Usar com correção o uniforme prescrito na lei, quando houver;
- ix. Concorrer aos atos e solenidade oficiais para que sejam convocados pelas autoridades superiores;
- x. Não se ausentar para fora da área de atuação dos serviços em que está integrado, sem autorização superior, exceto no período de licença anual e dias de descanso;
- xi. Aumentar a sua cultura geral e em especial cuidar da sua instrução no que respeita às matérias que interessem às funções que exerce;
- xii. Não exercer outra função ou atividade remunerada sem prévia autorização.

Dos direitos dos funcionários públicos e agentes administrativos previstos e regulados no artigo 5.º do decreto retro, ou seja, são direitos das figuras citadas:

- i. Exercer o cargo em que tiver sido legitimamente provido;
- ii. Receber pontualmente a remuneração estabelecida por lei;
- iii. Dar faltas justificadas e gozar licenças nos termos da lei;
- iv. Gozar as garantias, honras e precedências correspondentes ao cargo;
- v. Receber as indemnizações e pensões legais em casos de acidentes de trabalho e doenças profissionais;
- vi. Possuir o bilhete de identidade privativo da função pública;
- vii. Concorrer a categorias superiores dentro da sua carreira profissional em função do preenchimento dos requisitos e dos resultados obtidos na execução do seu trabalho;
- viii. Participar nos cursos de formação profissional e de elevação da sua qualificação;
- ix. Ser avaliado periodicamente pelo seu trabalho;
- x. Beneficiar de ajuda de custos ou ter alimentação e alojamento diário em caso de deslocação para fora do local onde normalmente presta serviço por motivo de serviço e por tempo não superior a 6 meses;
- xi. Ser aposentado e usufruir de pensões legais.

Destarte, a imagem da Administração Pública depende, portanto, do comportamento dos seus funcionários e agentes. Por esta conceção justifica que o funcionário público tenha deveres não só na sua vida pública, mas também na sua vida privada, nomeadamente o dever de boa conduta no serviço e fora dele.

1.14. Os poderes e obrigações do empregador público

No âmbito do exercício das suas atribuições o empregador público (Administração Pública) goza de poderes e obrigações face ao trabalhador, daí dizer-se muitas vezes em competências e não poderes, considerando que estes variam em função do momento e o local do respetivo exercício laboral.

O Estado e as demais pessoas coletivas públicas possuem, como já referimos, uma personalidade e capacidade jurídica própria e específica que se destinam a garantir a prossecução do interesse e fim público que lhes estão cometidos. Esta especificidade traduz-se, por vezes, no reconhecimento e atribuição de um conjunto de poderes

funcionais de autoridade, isto é, de *jus imperii*, com vista à prossecução daquele seu interesse e fim público. Serve isto para dizer e sublinhar que este conjunto de poderes funcionais é fixado e atribuído por lei em função da natureza e fins daquela pessoa coletiva e, mais concretamente, dos respetivos órgãos e serviços, constituindo assim aquilo que são as respetivas atribuições e competências⁶¹.

Com o acima exposto, importa salientar os ensinamentos da professora Ana Neves, a respeito desta situação que por agora nos ocupamos, para ela, “o empregador tem um conjunto de poderes legais que pode exercer relativamente ao trabalhador com a constituição da relação jurídica de emprego público. Assim, os poderes são, no essencial, o poder de direção e o poder disciplinar”⁶².

O poder de decisão consiste em fixar dentro dos limites legais e convencionais, seja por via individual e concreta, seja por via geral e abstrata ou geral e concreta, “os termos em que deve ser prestado o trabalho”⁶³.

O poder de direção compreende o poder de determinar e de conformar a prestação de trabalho, quanto ao conteúdo, tempo e local da sua realização e, bem assim, no que se refere aos deveres acessórios do trabalhador, que se centra na atividade laboral e não no comportamento em geral do trabalhador. O poder organizativo é, no entanto, anterior e mais amplo do que a relação jurídica de emprego, embora se possa nele refletir. O poder disciplinar que consiste na possibilidade de o empregador conformar a conduta do trabalhador à disciplina laboral, delimitada pela relação jurídica de emprego, e de aplicar sanções pelas infrações correspondentes, fazendo repercutir no vínculo os respetivos efeitos⁶⁴.

A doutrina de Domingos Eongo ensina que, “o poder disciplinar consiste na faculdade reconhecida ao superior hierárquico de, no quadro de um procedimento disciplinar, aplicar as medidas disciplinares quando é quebrada a disciplina hierárquica e o subordinado não observe os deveres a que está adstrito”⁶⁵.

Destarte, para que seja exercido o poder disciplinar é imprescindível que haja uma infração disciplinar que, em tese geral, se consubstancia na violação dos deveres laborais a que o agente público está adstrito, independentemente de a ação ter sido

⁶¹ Francisco Pimentel, *Op. Cit.*, p.167.

⁶² Ana Fernanda Neves, *O Direito da Função Pública*, in Tratado de Direito Administrativo Especial, V. IVº, pré-impressão, editora Almedina, Lisboa 2010, pp.483-484.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit.*, p.484.

⁶⁵ Domingos de Alegria Eongo, *Processo Disciplinar na Função Pública Angolana*, 1.ª edição, editora Bc Livtec, Lda, Luanda, Luanda 2018, p.07.

praticada com dolo ou negligência, ainda que da violação não resultem prejuízos para os serviços ou para terceiros.

Entre nós, a matéria sobre a disciplina laboral em sede do Direito Público não tem merecido a atenção devida, tanto no plano doutrinário como no plano legislativo. Só para dar exemplo, o regime disciplinar geral da função pública data do ano de 1991 (Decreto n.º 33/91, de 26 de Julho), pelo que, urge fazer a reforma que se impõe, de modo a adequar os procedimentos ao atual quadro jurídico-constitucional, social e político.

Não obstante a entidade empregadora possuir poderes sobre os trabalhadores públicos a seu cargo, importa também dizer que sobre ele recaem algumas obrigações ou deveres face aos seus trabalhadores da Administração Pública.

Tal como aponta a doutrina de Ana Neves que “o empregador fica obrigado a cumprir certos deveres, uns principais, no sentido de determinantes para a realização da prestação do trabalho, outros acessórios, por serem instrumentais”. Deste modo, são deveres da entidade empregadora, o dever de pagamento da remuneração, o dever de disponibilizar meios e condições necessários à realização do trabalho e o dever de respeitar a autonomia técnica do trabalhador, que exija a atividade a realizar⁶⁶. Como deveres instrumentais, ressalta-se o dever de correção, o dever de informação, o dever de proporcionar formação profissional adequada à adaptação e aperfeiçoamento laboral, ou de garantir a possibilidade de a fazer, o dever de aplicar a legislação relativa à higiene, segurança e saúde no trabalho e o dever de respeitar a legislação referente à participação nas organizações representativas dos trabalhadores⁶⁷.

O dever remuneratório constitui o dever central do empregador na relação jurídica de emprego público, cumprindo-lhe pagar a remuneração legal e contratualmente devida e pagá-la pontualmente. O empregador tem de proporcionar ao trabalhador a possibilidade de exercício da atividade a que o trabalhador se obrigou, sob pena de estar a pôr em causa a própria base da relação jurídica estabelecida⁶⁸.

O empregador público está sujeito ainda ao dever de assegurar ao trabalhador as condições materiais e organizativas para que desempenhe as suas funções e, bem assim, desenvolva as suas capacidades e qualidades profissionais, o que de certo modo inclui o dever de acautelar a realização de formação profissional necessária⁶⁹.

⁶⁶ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit.*, p.484.

⁶⁷ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit.*, p.484.

⁶⁸ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit.*, p.485.

⁶⁹ *Idem*.

1.15. Distinção face à relação jurídico-laboral do setor privado

A caraterização que se faz, aqui, face às modalidades de constituição da relação jurídica de emprego privado tal como elencado no capítulo II da Lei Geral do Trabalho que estabelece a relação jurídico-laboral naquele setor, dispõe no seu ponto 1 do artigo 10.º que a relação jurídico-laboral se constitui com a celebração do contrato de trabalho e torna mutuamente exigíveis os direitos e os deveres do trabalhador e do empregador que são partes do contrato.

No seu ponto 2 dispõe que, excecionalmente, nos casos previstos na lei, a relação jurídico-laboral pode constituir-se por nomeação.

Já no seu ponto 3 alerta que, podem ser celebrados, por escrito, contratos promessa de trabalho nos quais se manifeste de forma expressa a vontade de celebrar o contrato de trabalho definitivo, a natureza de trabalho a prestar e a respetiva remuneração, sendo a responsabilidade em caso de incumprimento da promessa regulada nos termos gerais do Direito.

Outrossim, a relação jurídica de emprego privado sem prejuízo do acima referido pode ser constituída de um carácter especial. Cf., nos termos do n.º 1 e seguintes do artigo 11.º da LGT de 2015.

Em termos de sujeitos da relação jurídico-laboral no setor privado, entendemos que não existe uma distinção acentuada com os sujeitos da relação jurídico-laboral constituída no âmbito do emprego público à luz da Administração Pública, para todos efeitos são sujeitos da relação jurídico-laboral à luz do setor privado, o empregador e o trabalhador. Cf., nos termos do artigo 12.º da LGT de 2015.

Ora, para efeitos de compreensão importa trazer aqui o conteúdo que cabe aos elementos constitutivos da relação jurídico-laboral no setor privado que é a nossa preocupação no instante, assim, comecemos por:

Contrato de trabalho: é aquele pelo qual um trabalhador se obriga a colocar a sua atividade profissional à disposição de um empregador, dentro do âmbito da organização e sob a direção e autoridade deste, tendo como contrapartida uma remuneração. Cf., nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da LGT;

Empregador: é toda a pessoa singular, coletiva de direito público ou privado que organiza, dirige e recebe o trabalho de um ou mais trabalhadores, trata-se de empresa mista, privada ou cooperativa ou de organização social. Cf., n.º 13 do artigo 3.º da LGT.

Trabalhador: é toda a pessoa singular nacional ou estrangeira residente, que voluntariamente se obriga a colocar a sua atividade profissional, mediante remuneração, ao serviço dum empregador, no âmbito da organização e sob a autoridade e direção deste. Cf., n.º 27 do artigo 3.º da LGT.

Remuneração: é o conjunto das prestações económicas devidas por um empregador a um trabalhador em contrapartida do trabalho por este prestado e em relação aos períodos de descanso legalmente equivalente à prestação do trabalho. Cf., n.º 25 do artigo 3.º da LGT.

Empresa: é toda a organização estável e relativamente continuada de instrumentos, meios e fatores agregados e ordenados pelo empregador, visando uma atividade produtiva ou prestação de serviço e cujos trabalhadores estão sujeitos individual e coletivamente ao regime da LGT e demais fontes de Direito do Trabalho. Cf., nos termos do n.º 14 do artigo 3 da LGT.

“A relação jurídica de emprego público sempre se assumiu como uma realidade diferenciada das demais relações jurídicas privadas e bem assim, das demais relações de emprego, atendendo à análise que ora nos ocupa⁷⁰. Com o intercâmbio de institutos e garantias entre o Direito Geral do Trabalho e o Direito da Função Pública, enquanto ramo do Direito Administrativo, tradicionalmente entendido como direito regulador das relações laborais de emprego público na administração, a fronteira entre estas duas realidades esbateu-se de forma significativa”⁷¹.

“O empregador público começou por importar elementos do contrato individual de trabalho e das relações laborais no sector privado, dando origem a um fenómeno de “privatização do emprego público” e, num momento posterior, também o direito do trabalho acabou reconhecendo aos trabalhadores do sector privado direitos originários das relações jurídicas de emprego público, num fenómeno de publicização do contrato de trabalho, do qual o reconhecimento do direito à segurança no trabalho é o melhor exemplo”⁷².

⁷⁰ Sara Carvalho Alexandre Leitão, *Op. Cit.*, p.69.

Destarte, a relação jurídica de emprego público distingue-se das demais relações jurídico-administrativas pelo seu conteúdo, que assenta numa específica prestação, de carácter laboral. Corresponde a uma relação através da qual, por um lado, o particular se integra na administração, passando a fazer parte desta enquanto trabalhador, e, por outro, se opõe a esta mesma administração, que se posiciona perante si na qualidade de empregador, com uma posição de superioridade associada a este estatuto.

⁷¹ *Idem.*

⁷² Cf. Francisco Liberal Fernandes, *Autonomia Coletiva dos Trabalhadores da Administração – Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, BFDUC, Stvdia Ivriadica, 9, Coimbra editora, Coimbra 1995, p.109.

Assim sendo, a tradicional diferenciação de posicionamento entre os sujeitos das duas relações, de emprego público e privado, a natureza dos interesses subjacentes às normas que as regulam, aliada à clássica divisão entre o Direito Público e o Direito Privado gerou uma construção dogmática manifestamente distinta das duas realidades⁷³.

“O empregador privado situa-se, com efeito, num espaço onde se cruzam dois importantes aspetos: por um lado, o trabalhador privado é um trabalhador que desempenha a sua atividade profissional sob a direção de outrem. Por outro lado, o trabalhador da administração encontra-se funcionalmente subordinado à prossecução do interesse público, enquanto membro de um organismo que exerce uma atividade que exterioriza o poder do Estado”⁷⁴.

No entender de Sara Leitão “a relação jurídica de emprego público se afirma como uma relação jurídica com características próprias que a distinguem daquelas com as quais, transversalmente, se identifica, e que determinam e condicionam a interpretação que, em cada momento, é feita sobre a sua natureza”⁷⁵.

De outro modo, a atividade prestada no sector privado esta intrinsecamente ligada a prossecução de fins meramente individuais da entidade empregadora, sendo certo que, não há aqui uma obrigação do empregador privado satisfazer os anseios da sociedade, pois a sua tarefa é simplesmente para satisfazer as suas necessidades particulares e individuais. Salvo em situações em que a entidade privada esteja a cargo de prestação de serviço público previamente fiscalizada e regulada pelo direito público. Resulta do

⁷³ Maria do Rosário Palma Ramalho, *Intercessão entre o Regime da Função Pública e o Regime laboral* – Breves notas, *in* ROA, a, p.62, v. II, Abril 2002. No vínculo laboral privado, as partes encontrar-se – iam numa posição de igualdade, enquanto no direito público verificar-se-ia uma assimetria, atenta a posição de autoridade da entidade empregadora. No plano dos interesses subjacentes à relação, o vínculo de emprego privado assentaria essencialmente em interesses particulares – o interesse do trabalhador em auferir a retribuição e o interesse do empregador em aproveitar a atividade do trabalhador para prover à satisfação das suas necessidades – ao passo que a relação jurídica de emprego público teria subjacente a ideia de interesse público.

⁷⁴ Cf. Francisco Liberal Fernandes, *Op. Cit.*, p.113. Desta maneira, estes dois aspetos condicionam qualquer análise que se faça do emprego público, já que colocam aquela relação jurídica no centro de uma convergência entre aspetos distintos ou mesmo de sinal oposto. De um lado, o trabalhador da administração é configurado como trabalhador, sujeito à determinação da sua atividade por outrem, a quem se encontra juridicamente subordinado; por outro lado, o trabalhador da administração enquadra-se num sistema, em princípio, articulado, no seio do qual desenvolve a sua atividade e com o qual coopera para o alcance último do interesse público, seu principal objetivo.

A articulação destes dois aspetos é feita pelo legislador, que poderá dar predomínio ao carácter laboral e juridicamente subordinado da atividade do trabalhador da administração, ou pôr a tónica na prossecução do interesse público à qual este se encontra vinculado.

Com o crescente reconhecimento da natureza laboral da atividade dos trabalhadores da administração, a qualificação da atividade dos trabalhadores públicos como exteriorização da vontade e do poder do Estado passou a estar limitada aos funcionários que ocupam cargos de direção.

⁷⁵ Sara Carvalho Alexandre Leitão, *Op. Cit.*, p.70.

exposto falar-se da privatização da função pública como alternativas fundamentais para melhor servir com eficiência o interesse público.

Considerando que, a transferência de algumas tarefas públicas ao sector privado ajudaria de um modo geral na concretização dos fins do Estado, daí então falar-se de partilha das responsabilidades públicas com os atores privados para melhor satisfação das necessidades.

CAPÍTULO – II: As Diversas Formas de Extinção da Relação Jurídico-laboral na Administração Pública

2.1. Estabilidade e segurança no emprego

O direito à estabilidade e segurança no emprego⁷⁶ encontra a sua previsão constitucional no artigo 76.º da CRA, abrangendo todos os trabalhadores quer sejam eles do sector privado quer sejam da Administração Pública no geral.

A consagração do direito à estabilidade e segurança no emprego na esfera jurídica dos trabalhadores que exercem funções públicas não significa que tal aplicação seja absoluta, admitindo-se, como se admite em relação à generalidade dos direitos fundamentais, restrições que passarão pelas restrições “decorrentes dos direitos fundamentais de outros cidadãos e de outros trabalhadores”⁷⁷.

A solução para este eventual conflito com o interesse público não deverá levar ao esmagamento do direito fundamental invocável pelo titular passivo (trabalhador) da obrigação prestacional e que haverá que procurar harmonizar da melhor maneira os interesses eventualmente divergentes⁷⁸.

Com o acima exposto, Ana Fernanda Neves aponta que o “empregador público não pode fazer cessar unilateralmente a relação jurídica de emprego sem justa causa subjetiva ou objetiva e sem que sejam observadas certas garantias e está obrigado a utilizar com carácter excecional ou comedido os vínculos laborais precários”⁷⁹.

A constituição não afirma qualquer garantia de vitaliciedade do vínculo laboral da função pública⁸⁰, “os trabalhadores da função pública não beneficiam, sob este ponto de vista, de um direito constitucional à segurança do emprego público em medida essencialmente diferente daquela em que tal direito é reconhecido aos trabalhadores em geral, pese embora a circunstância – que apenas pode suportar as expectativas subjetivas

⁷⁶ Cf. Maria do Rosário Palma de Ramalha, *Insegurança ou diminuição do emprego?* O caso Português, in estudos de Direito do Trabalho, vol. I, Almedina editora, Coimbra 2003, p.101.

A autora caracteriza este princípio como “o pilar de um regime legal”, entendendo que quer quanto aos trabalhadores públicos quer quanto aos trabalhadores privados “sobressaem idênticas preocupações de assegurar a defesa dos trabalhadores, que se manifestam nas exigências processuais”.

⁷⁷ Cf. João Caupers, *Os direitos fundamentais dos trabalhadores e a Constituição*, Almedina editora, Coimbra 1985, p.89.

⁷⁸ Cf. Raquel Álvares, *Op. Cit.*, p.85.

⁷⁹ Cf. Ana Fernanda Neves, *O direito da função ...*, p.534.

⁸⁰ Cf. Ana Fernanda Neves, *Op. Cit...*, p.534.

da solidez económico-financeira do Estado ser notoriamente superior à das empresas ou dos cidadãos seus contribuintes”⁸¹.

Os trabalhadores da Administração Pública e demais agentes do Estado e de outras entidades públicas não podem ser prejudicados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos, designadamente por opção partidária⁸², *vide* nos termos do n.º 2 do artigo 53.º da CRA. No entanto, o empregador público atua, na prossecução das suas atribuições, de acordo com as políticas governamentais para cuja definição e execução contribui na qual participa⁸³. A criação, reestruturação, fusão e extinção de serviços e organismos públicos são instrumentos de concretização de políticas que variam em maior ou menor sintonia com os ciclos eleitorais⁸⁴, acresce ter presente que a função pública é parte da Administração Pública e esta, embora distinta, está, “ao serviço do interesse público” e, nesta medida, dependente do poder político.

Deste modo, “a garantia do direito à segurança do emprego, concretizada no regime jurídico de cessação da relação jurídica de emprego público, tem, em suma, que prevenir que as mudanças governamentais não se repercutam em mudanças dos trabalhadores existentes ou em alterações orgânicas que, necessariamente, conduzam a esse resultado”⁸⁵.

Assim, este direito à estabilidade e segurança no emprego só poderá ser assegurado se o Estado tiver meios para tanto e o Estado só terá meios se for eficiente e eficaz⁸⁶. Ora, essa eficiência e eficácia passam naturalmente por um aproveitamento ótimo dos meios à sua disposição e um dispêndio financeiro estritamente necessário às suas necessidades, por essa razão, a possibilidade de cessação da relação jurídica de emprego público poderá ser entendida como uma medida de boa administração do Estado na prossecução do interesse público e por isso aquele direito à segurança e

⁸¹ Cf., in Acórdão do TC 4/2003 disponível in http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_print_busca.php?buscajur=&nid=2485

⁸² Ana Fernanda Neves, *Op. Cit...*, p. 535.

⁸³ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit...*, p. 535.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit...*, p.536.

A esfera de proteção do trabalhador admite diferentes regimes laborais ao nível das condições de segurança e estabilidade, em função da natureza e tipo de vínculos. As causas e o regime de cessação da relação jurídica de emprego variam consoante as suas modalidades, os trabalhadores nomeados, por exemplo, gozam de uma «indeterminabilidade segurança». Com efeito, a relação jurídica de emprego pode cessar, no essencial, por aplicação da sanção disciplinar de demissão ou, durante o período experimental, se o trabalhador não demonstrar um certo nível de desempenho. A supressão dos correspondentes empregos ou postos de trabalho não é causa extintiva da relação. Ana Fernanda Neves, *O Direito da função ...*, p.537.

⁸⁶ Cf. Raquel Alves, *Op. Cit.*, p.87.

estabilidade no emprego em muitos momentos conflitará com este valor também com proteção constitucional.

2.2. Extinção por morte, incapacidade total ou permanente do funcionário ou agente

A vida é a fonte fundamental para a existência de qualquer relação jurídica, pois que ela começa com o nascimento completo até ao corte do cordão umbilical da mãe, consecutivamente se extingue com a morte da pessoa, a morte determina o fim da vida, o que de imediato cessam todas as relações que este constituiu ou que se obrigava enquanto em vida, o que quer dizer que de modo geral extinguem-se todos os deveres e obrigações desta pessoa. Ora, o desaparecimento físico constitui por natureza uma das causas totalmente objetivas na extinção da relação jurídica de emprego público ou uma outra relação.

Tal como aponta Paulo Veiga e Moura, “a morte é um fenómeno natural que determina a extinção da relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes”⁸⁷. A personalidade jurídica cessa com a morte, conforme previsto nos termos do n.º 1 do artigo 68.º do CC, com a sua ocorrência, a pessoa física perde a qualidade de sujeito de direito, extinguindo-se todas as relações *intuitus personae* de que seja titular. Ora, para além de causa extintiva da relação jurídica de emprego, a morte constitui fonte geradora de novas relações jurídicas que têm por sujeito os herdeiros do funcionário ou agente falecido.

A incapacidade total ou permanente do trabalhador é uma outra razão extintiva da relação jurídica de emprego, quando ocorre em intervalos alongados deste prestar o serviço, esta incapacidade pode ser oriunda de acidente no âmbito do exercício do trabalho, ou no posto de prestação de serviço ou ainda que seja em circunstâncias adversas alheias à vontade do trabalhador, porém, conta para a entidade empregadora a falta da prestação do serviço por parte do trabalhador.

Desta forma, a constituição da relação jurídica de emprego público que obedeceu aos trâmites legais tal como supra ditos, pode de igual modo cessar em virtude da extinção da personalidade do trabalhador ou por motivos de incapacidade total e permanente do trabalhador⁸⁸.

⁸⁷ Paulo Veiga e Moura, *Função pública...*, p.461.

⁸⁸ Cf. Nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

Ora, a ponta a doutrina de Raquel Alves em Portugal que “a impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva do trabalhador prestar o seu trabalho também dá origem à figura da caducidade do contrato ou da nomeação”⁸⁹. Esta impossibilidade pode advir de múltiplos fatores, como por exemplo a retirada da carteira profissional, o cancelamento da inscrição ou expulsão de uma ordem profissional, desde que a inscrição na ordem para o exercício da profissão seja obrigatória ou a morte.

Miguel Lucas Pires alerta porém que “será necessário fazer uma distinção consoante a incapacidade se reporte a toda a atividade profissional ou apenas para a atividade para que o trabalhador foi contratado, sendo que se se tratar da primeira hipótese, não será esta forma de cessação da relação jurídica de emprego público é aplicado no caso, a reforma por incapacidade”⁹⁰.

Em suma, a morte do trabalhador enquadra-se nesta causa extintiva, abandonando-se a previsão expressa, deste modo, o facto de a morte ser uma causa de cessação da relação jurídica de emprego público é uma consequência jurídica direta da pessoalidade que caracteriza a relação jurídica de emprego público, tal como aponta a doutrina de Paulo Veiga e Moura⁹¹ que, “a relação jurídica de emprego é das relações mais pessoais que existem, pelo que, ninguém poderá substituir-se ao funcionário ao agente falecido no desempenho das suas funções que lhe competiam.”

Finalmente, a lei é totalmente omissa acerca da existência ou não de uma compensação e, em caso afirmativo, da sua forma de cálculo a favor do trabalhador cujo contrato cesse em razão da caducidade por impossibilidade da entidade empregadora pública receber a sua prestação laboral, esta forma de caducidade e o (despedimento coletivo) não pode não justificar a concessão desta pretensão indemnizatória, bem como a sua contabilização nos mesmos termos consagrados no despedimento coletivo⁹².

⁸⁹ Cf., Raquel Alves, *Op. Cit.*, p.156.

⁹⁰ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, pp.157-158.

O autor em causa defende ainda que, se a incapacidade resultar de acidente de trabalho ou de doença profissional, o empregador tem o dever de “ocupar o trabalhador em funções e condições compatíveis com o seu estado físico e psíquico”, se este dever fosse genérico, isto é, se este dever do empregador resultasse das regras gerais, independentemente de a incapacidade resultar de acidente de trabalho ou doença profissional, não tinha o legislador necessidade de consagrar expressamente neste regime, tornando-se desprovidas de utilidade prática.

Outrossim, se a impossibilidade de o trabalhador exercer as suas funções se prender com a extinção da entidade empregadora pública, ao contrário do que sucede no regime laboral privado, em que se verifica a caducidade do contrato de trabalho, há lugar ao regime hoje apelidada *reafectação de trabalhadores em caso de reorganização e racionalização de efetivos*, não sendo por isso este um dos fundamentos da caducidade do contrato por impossibilidade superveniente, definitiva e absoluta, de o trabalhador exercer as suas funções. Cf. *Idem*, p.158.

⁹¹ Paulo Veiga e Moura, *Função Pública* ..., p.455.

⁹² Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.164.

Conclusivamente, não se descortina, aliás, razão plausível que conduzisse a que um trabalhador cuja entidade empregadora fosse extinta ficasse privado de qualquer tutela indemnizatória, enquanto outro alvo de um despedimento coletivo dela gozasse, pois, em ambos os casos, o motivo conducente à extinção da relação laboral é alheio à vontade e à responsabilidade do trabalhador.

2.3. Extinção por reforma ou aposentação do funcionário ou agente administrativo

Tal como acima nos referimos de que a vida começa com o nascimento completo até ao corte do cordão umbilical e a sua consequente separação deste da mãe e, que esta vida se extingue com a morte, ora, para o assunto que nos ocupamos agora sobre a extinção da relação jurídica de emprego público cujo fundamento encontra cobertura nos motivos de reforma ou aposentação do trabalhador, assim, ao longo do ciclo da vida a pessoa esta obrigada a entrar em relações que lhe permitem obter recursos e outros meios de subsistência.

Esta figura é definida na doutrina de Marcelo Caetano⁹³, segundo aquele renomado autor, a “aposentação é a situação de o funcionário dispensado definitivamente do exercício de funções com direito a receber uma pensão vitalícia”, cujo montante, tal como Paulo Veiga aponta, “é determinado em razão do vencimento auferido e do número de anos de serviço ou, ainda em virtude dos motivos que determinaram a sua menor capacidade para o exercício do cargo”⁹⁴.

O Estado tal como a lei estabelece em termos de idade de que só podem integrar a função pública os indivíduos que tenham atingido os 18 anos⁹⁵.

Assim, a aposentação constitui o meio normal e mais comum de cessação da relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes na Administração Pública, ao longo de todo o seu percurso profissional, estes são obrigados a descontar determinadas importâncias ao seu vencimento, de modo a poderem receber uma pensão no final da sua vida ativa⁹⁶. Pela aposentação, os funcionários e agentes cessam o exercício das funções em que se encontravam investidos e passam a receber uma prestação pecuniária, cujo montante é determinado em razão do vencimento auferido e do número

⁹³ Marcelo Caetano, *Manual ... Vol. II. Op. Cit.*, p.794.

⁹⁴ Paulo Veiga e Moura, *A função pública...*, p.458.

⁹⁵ Cf. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto 25/91 de 29 de Junho.

⁹⁶ Paulo Veiga e Moura, *A função pública...*, p.458.

de anos de serviço ou, ainda, em virtude dos motivos que determinaram a sua menor capacidade para o exercício do cargo.

Ora, “a extinção da relação de emprego operada pela aposentação *vide* n.º 1 do artigo 32.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, é acompanhada pelo surgimento de uma nova relação jurídica, de natureza essencialmente assistencial e prestacional, uma vez que não pode a Administração Pública abandonar aqueles que ao longo da sua vida ativa a serviram profissionalmente”⁹⁷. Os funcionários e agentes aposentados adquirem um novo estatuto jurídico que lhes permite manter alguns direitos e auferir uma prestação pecuniária sem qualquer contrapartida.

O direito à aposentação no ordenamento jurídico angolano é igualmente condicionado, em regra, pelo limite da idade e pelo tempo de serviço prestado pelo funcionário ou agente. Cf., nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto n.º 40/08 de 2 de Julho.

Segundo a doutrina de Paulo Veiga e Moura⁹⁸, fora do condicionalismo previsto acima, os funcionários ou agentes só podem ser aposentados por um dos seguintes motivos:

- Incapacidade superveniente para o exercício das suas funções;
- Desvalorização permanente na capacidade geral de ganho;
- Aplicação da pena disciplinar de aposentação compulsiva;
- Limite de idade.

A extinção da relação jurídica de emprego público por motivo de aposentação pode assumir uma natureza voluntária ou coativa, assim, é voluntária quando só resultar da iniciativa do funcionário ou agente e é coativa quando imposta pela Administração ou por determinação legal.

As modalidades voluntárias de aposentação no ordenamento jurídico angolano assentam nas seguintes motivações:

⁹⁷ Paulo Veiga e Moura, *A função pública...*, p.458.

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 113/2005, disponível in <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/-/31256d2508c9c857802570b600396120?OpenDocument&ExpandSection=-1>.

Assim sendo, os trabalhadores nesta condição deixam em regra de poder exercer funções públicas, pelo que, qualquer ato que levem a efeito pressupondo a qualidade já perdida enervará de nulidade. Desde logo, depreende-se aqui de que as condições em que a relação jurídica de emprego pode cessar por aposentação encontram-se taxativamente enunciadas na lei.

A todos os funcionários e agentes é garantido não permanecerem indefinidamente no exercício de funções, sendo vedado à Administração Pública modificar os pressupostos de que depende o reconhecimento do direito à aposentação.

⁹⁸ Paulo Veiga e Moura, *Função pública...*, p. 460.

- Motivadas na prestação de 420 meses de serviço, na base do cálculo de 35 anos de serviços vezes 12 meses⁹⁹;
- Motivadas numa desvalorização permanente e parcial na capacidade geral de ganho, derivada de acidente em serviço ou de doença resultante de ato humanitário ou de dedicação à causa pública¹⁰⁰.

As modalidades coativas de aposentação são fundamentadas em:

- Incapacidade absoluta e permanente para o exercício das funções;
- Aplicação de pena disciplinar de aposentação compulsiva¹⁰¹;
- Limite de idade.

Contudo, apesar do direito à aposentação ter como objetivo primordial o bem – estar do trabalhador, conforme alerta Luiz Lopes Navarro¹⁰², que “as razões que essencialmente justificam a aposentação são o bom funcionamento do serviço, o qual ainda neste capítulo deve ser considerado causa primordial. Tem-se em vista evitar, na medida do possível, que os quadros do funcionalismo estejam preenchidos por pessoas fisicamente incapazes, em razão da idade ou da doença.”

Em suma, depreende-se, aqui, que esta modalidade de extinção da relação jurídica de emprego é uma subespécie de caducidade por impossibilidade superveniente, pois o legislador entendeu por bem autonomizar aquela cláusula geral, por ventura em função dos pressupostos específicos que a sua operacionalidade suscita, em especial no que tange à avaliação da situação da incapacidade.

⁹⁹ Cf. Nos termos do n.º 1 do artigo 3 do Decreto n.º 40/08 de 2 de Julho.

¹⁰⁰ Paulo Veiga e Moura, *Função pública...*, p. 460.

¹⁰¹ Destarte, a aplicação da pena de aposentação compulsiva, os funcionários e agentes são coagidos a abandonar o exercício das suas funções, mantendo o vínculo à função pública e os direitos que não dependem da situação de atividade, para além de encontrarem na pensão de aposentação um sucedâneo da remuneração base que auferiam no ativo. A maior gravidade dos efeitos da pena de demissão justifica a sua aplicação só possa ocorrer quando não for possível sancionar-se o funcionário e agente com a pena de aposentação compulsiva. Cf., Paulo Moura, *Função pública ...*, pp.462-463.

¹⁰² Luiz Lopes Navarro, *Funcionários Públicos*, 2.ª edição, editora Gráfica Portuguesa, Lisboa 1941, pp. 287-288.

2.4. Extinção do contrato de trabalho de emprego por caducidade

Na doutrina de Miguel Lucas Pires e de acordo com o estabelecido nos termos do artigo 291.º da LTFP em Portugal ensina que “o contrato de trabalho em funções públicas pode caducar pela verificação do termo, nos contratos a prazo, pela impossibilidade superveniente, definitiva absoluta de o trabalhador exercer a sua atividade (...) pela reforma do trabalhador por velhice ou invalidez que acresce a caducidade por extinção da entidade empregadora pública”¹⁰³.

A modalidade de extinção da relação jurídica de emprego, acima expressa, está prevista e regulada entre nós nos termos do artigo 35.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

A caducidade, enquanto fator extintivo de uma relação contratual, pode definir-se como um facto que desencadeia, automaticamente, e por força da própria lei prescindindo, por isso, de qualquer manifestação das partes.

Sendo a caducidade o motivo que subjaz à cessação da relação jurídica de emprego, inexistente uma declaração de vontade extintiva das partes, verificado antes a ocorrência de um facto jurídico ao qual a lei atribui esse efeito¹⁰⁴ e, consequentemente, por força da lei, que se opera a extinção do vínculo, o que não significa que, em determinados casos, não se exija o cumprimento de obrigações de comunicação prévia das partes que a própria lei impõe sobre o facto¹⁰⁵.

Ora, no ordenamento jurídico português, ocorrendo a caducidade por verificação do respetivo termo, o trabalhador tem direito a uma compensação, exceto quando a caducidade decorra da sua vontade¹⁰⁶, quanto a isso no sector público em Angola a lei é omissa. Porém, é no sector privado que opera tal facto, no caso particular está regulado nos termos do n.º 1 do artigo 203.º e ss da LGT.

Importa esclarecer que, no direito privado, na ausência de estipulação no contrato de que este não fica sujeito à renovação e na falta de declaração de qualquer das partes que o faça cessar, a regra é a de que o contrato a termo certo se renova no final do termo ou se converte em sem termo, nesta última situação porque já não se admite a renovação. Logo, a caducidade não é automática, porque carece de comunicação das

¹⁰³ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.151.

¹⁰⁴ Sandra Patrícia Pinto Lopes, *Op. Cit.*, p.89.

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ Cf., Nos termos do n.º 3 do artigo 293.º da LTFP.

partes no sentido de não renovação para que possa atuar¹⁰⁷. Ora, no regime público, diferentemente o silêncio das partes faz operar automaticamente a caducidade do contrato a termo certo¹⁰⁸.

No que concerne ao setor privado, as considerações sobre os normativos que preveem a compensação por caducidade do contrato a termo continuam a ser feitas em sentidos distintos, mantendo-se atual a dúvida de saber se existe direito à compensação, quando a caducidade do contrato a termo opera sem declaração de denúncia de qualquer das partes.

O pensamento legislativo foi conduzido no sentido de atribuir a compensação sempre que seja o empregador a impedir a manutenção do vínculo, subsistindo esta quando as partes tenham estipulado que o contrato não está sujeito a renovação, ainda que a lei possa inculcar num outro sentido¹⁰⁹. E também em caso de caducidade do contrato por se ter atingido a sua duração máxima ou por já não ser possível a sua renovação, o direito à compensação mantém-se.

Desta forma, a impossibilidade do trabalhador prestar trabalho faz cessar o contrato por caducidade quando é superveniente, absoluta e definitiva, pode ficar a dever-se a motivo atinente ao trabalhador ou a motivo relativo ao empregador. É o que acontece, respetivamente, por exemplo em Portugal, quando o trabalhador deixa de preencher requisito essencial para o exercício de funções (v.g., ao trabalhador é retirada a carteira profissional, passando a ser obrigatória a inscrição em ordem profissional, esta não vem a ter lugar¹¹⁰) e quando há extinção do posto de trabalho ou da pessoa coletiva pública, não se confunde, com o conhecimento superveniente de invalidez, que afeta na raiz a relação jurídica.

Destarte, “não podemos esquecer que o acordo de irrenovabilidade é estabelecido em momento inicial de constituição da relação laboral, momento esse em que o poder negocial do empregador asfixia a pequenez do trabalhador¹¹¹”. Logo, faz todo o sentido

¹⁰⁷ Cf., Sandra Patrícia Pinto Lopes, *Op. Cit.*, p.90.

¹⁰⁸ Cf., Sandra Patrícia Pinto Lopes, *Op. Cit.*, p.90.

Conferir ainda nos termos do artigo 22 do Decreto Lei n.º 25/91 de 29 de Junho.

¹⁰⁹ Sandra Patrícia Pinto Lopes, *Op. Cit.*, p.93.

¹¹⁰ Cf., Raquel Alves, *Op. Cit.*, pp. 156-157.

O contrato caduca, igualmente, pela reforma ou aposentação, funda-se esta em velhice ou no facto de o trabalhador ter atingido o limite de idade. A reforma ou aposentação extingue a relação jurídica de emprego público, nasce a relação jurídica de reforma ou aposentação, sem prejuízo de, quanto a alguns aspetos, continuar a ser influenciado por aquela. O aposentado fica sujeito ao regime de incompatibilidade, desde logo, em regra, não pode voltar a exercer, a qualquer título, funções públicas e, nos casos em que seja permitido, fica sujeito a limites na cumulação da remuneração com a pensão. Cf., Paulo Veiga e Moura, *Função pública...*, pp.540-541.

¹¹¹ Sandra Patrícia Pinto Lopes, *Op. Cit.*, p.93.

manter nestes casos a compensação já que, na maioria das vezes, a caducidade decorre de uma vontade do empregador unilateralmente imposta ao trabalhador e que este se limita a aceitar. Caso contrário, o empregador, para se desonerar no momento da cessação do contrato a termo do encargo com a compensação, apoiaria sempre uma cláusula de não renovação em todos os contratos que celebrasse.

2.5. Cessação da relação jurídica de emprego por demissão

A demissão constitui hoje uma das várias causas de extinção da relação jurídica de emprego público, na medida em que qualquer uma das partes pode dar por fim o respetivo vínculo, sendo certo que é obrigação das partes proceder ou avisar previamente a contraparte sobre as razões da respetiva cessação. Normalmente a demissão é uma figura adjacente ao pessoal em comissão de serviço. Parece existir aqui uma espécie de liberdade entre os sujeitos da constituição da relação jurídica de emprego. Não obstante isso, importa ressaltar aqui que a demissão acarreta consigo consequências do foro laboral, tal como a lei as determina quando se denota a ausência do aviso prévio das partes.

Desde logo, importa salientar aqui que a demissão é uma das formas de cessação da relação jurídica de emprego público previsto e regulado no ordenamento jurídico angolano nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho. De acordo com esta norma a relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes cessa (...), por aplicação de medida de demissão e por desvinculação do serviço para efeitos de aposentação.

Em Portugal, a relação jurídica de emprego público estabelece-se com base no vínculo da comissão de serviço nos casos de «cargos não inseridos em carreiras, designadamente cargos dirigentes» e no caso de «funções exercidas com vista à aquisição de formação específica, habilitação académica ou título profissional por trabalhador com vínculo de emprego público por tempo indeterminado¹¹²».

Relativamente à extinção da comissão de serviço, esta pode ocorrer em moldes muito menos exigentes (quer do ponto de vista da fundamentação, quer no que toca à tramitação) do que nos demais vínculos do emprego público¹¹³.

¹¹² Raquel Alves, *Op. Cit.*, 187.

¹¹³ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.130.

Ora, o sentido lógico nesta situação é que só se demite de uma relação jurídica de emprego público aquele que em virtude de uma comissão de serviço tenha constituído tal vínculo, daí que a cessação resultante desta figura não importa consigo fatores complexos, uma vez que se pode dar por termo a qualquer momento por iniciativa de uma das partes, quando operada simplesmente pela vontade de um dos sujeitos mediante aviso prévio formulado entre os 30 a 60 dias de antecedência de modos a evitar as respetivas compensações¹¹⁴.

Já em Portugal, tal como expresso no artigo 289.º da LTFP no seu n.º 3 - é causa específica de cessação da comissão de serviço a denúncia pelo trabalhador ou pelo empregador. De acordo com o n.º 4 do mesmo artigo, “a falta de disposição legal em contrário, a comissão de serviço pode ser denunciada com a antecedência mínima de 30 dias”.

Pode a demissão operar-se também em virtude do acordo das partes, sendo certo que, as partes gozam de liberdade de expor as causas e as possíveis razões da cessação, julgamos nós que esta é a forma viável para dar termo a uma comissão de serviço. Porque se ocorrer unilateralmente por iniciativa por exemplo do empregador sem o aviso prévio para o trabalhador, pode este último atingir a sua esfera, fazendo com que se sinta culpado pelas razões que motivarão o empregador a tomar tal decisão, na verdade esta forma de fazer cessar a relação é muito delicada para o trabalhador, na medida em que este planifica a sua vida em função de um determinado ordenado mensal e ao ver cessar aquela comissão de serviço sem o respetivo aviso prévio causa-lhe transtornos de foro psicológico e social¹¹⁵, fazendo com que se sinta totalmente inútil e até ao ponto de duvidar das suas qualidades e capacidades.

¹¹⁴ Cf., Nos termos dos artigos 212.º e 2019.º da LGT.

¹¹⁵ Não devemos nos esquecer que o emprego na Administração Pública para muitos tem sido a única fonte de receitas (rendimentos) para determinados funcionários e agentes, ora o rendimento mensal é a obrigação da entidade empregadora a ceder ao trabalhador como resultado da sua contra prestação de serviço, sendo este trabalhador nomeado para que em comissão de serviço exerça as suas funções, quer elas sejam de direção ou chefia, a partir do momento este começa a planifica a vida em função do atual ordenado a auferir, muitas vezes contrai créditos para resolver uma situação determinada a contar com a liquidação do seu atual ordenado. Verificando-se a sua demissão e muitas vezes se for feito sem o respetivo aviso prévio, este pode vir em circunstâncias algumas a tirar-se a vida (suicidar-se) para evitar que de tantas obrigações que contraiu e não terá mais como as cumprir.

Embora ocorra tal facto, a entidade empregadora vê-se na obrigação de compensar ou indemnizar o trabalhador em virtude da falta do aviso prévio, mas que tal compensação não será eterna é simplesmente temporária, e se calhar não chegará para liquidar determinadas obrigações.

Destarte, tudo indica que a demissão dada por iniciativa da entidade empregadora é mais delicada possível porque atinge diretamente a esfera do trabalhador e traz-lhe inúmeras consequências que se lhe falte um pouco de cuidado e responsabilidade lhe pode levar a perca da vida.

Tal como ensina Paulo Veiga e Moura a demissão disciplinar importa a extinção da relação jurídica de emprego e a perda de todos os direitos inerentes à qualidade de funcionário ou agente, com a

Finalmente, a indemnização obedece a critérios para o seu alcance, para o nosso caso em particular tem de se ponderar determinados fatores para que tal se efetive, ora, não se compreenderia que a Administração Pública indemnizasse um indivíduo que, após o exercício de um cargo dirigente, regressasse ao seu lugar de origem, nas fileiras de uma qualquer entidade pública e, paralelamente e em situação similar, privilegiasse de idêntico tratamento um trabalhador sem vínculo prévio à Administração¹¹⁶.

2.6. Extinção da relação jurídica de emprego por acordo das partes

A relação jurídica de emprego público dos funcionários e agentes pode cessar em virtude de mútuo acordo entre o interessado e a Administração, sempre que as partes acharem conveniente tal ocorrência. Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 32.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, a relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes pode ainda cessar por mútuo acordo das partes constituintes da respetiva relação.

Em Portugal por exemplo e em particular a celebração do acordo de extinção depende de prévia autorização dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e Administração Pública e do Governo que exerça poderes de direção, superintendência ou tutela sobre o empregador público¹¹⁷. Esta autorização é, contudo, dispensada caso o trabalhador se encontre integrado na carreira de assistente operacional ou de assistente técnico, desde que verificados os requisitos estabelecidos.

Aponta a doutrina de Cláudia Sofia Henriques Nunes, que “em fase prévia à autorização de celebração de acordo de cessação, os membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública podem requer à entidade gestora da qualificação a avaliação da possibilidade de colocação do trabalhador em posto de trabalho compatível com a sua categoria, experiência e qualificações profissionais, noutro órgão ou serviço da Administração Pública”¹¹⁸.

demissão o funcionário ou agente perde o seu emprego e todas as regalias que auferia, ficando, ainda, impedido de voltar a ser nomeado ou contratado para categorias que façam apelo a condições de dignidade e confiança idênticas à do cargo de que foi demitido. Cf., *Função pública* ..., p.462.

¹¹⁶ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p. 135.

¹¹⁷ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.382.

¹¹⁸ *Idem*.

É importante ressaltar ainda aqui, que do acordo de cessação do contrato de trabalho não necessita de constar qualquer indicação relativamente ao motivo da extinção deste. Com efeito, a revogação depende apenas do acordo de ambas as partes, devendo, porém, obedecer aos requisitos legalmente previstos, dada a natureza pública de um dos contraentes.

Os ensinamentos de Paulo Veiga e Moura¹¹⁹ apontam que, em bom rigor, o mútuo acordo constitui um consenso de vontades orientado para a extinção do vínculo funcional existente entre funcionários, agentes e a Administração pública.

Assim sendo, nenhuma razão existiria para subordinar o consenso de vontades ao pagamento de uma indemnização e à impossibilidade do funcionário ou agente voltar a exercer funções ao serviço da Administração Pública¹²⁰ pelo prazo de 03 anos¹²¹.

Em Angola, a extinção da relação jurídica de emprego público com fundamento em mútuo acordo ou simplesmente acordo das partes tem sido a via cordial e amigável que as partes encontram para dar termo a respetiva relação, tal como expresso nos termos do n.º 2 do artigo 32 do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, previamente desenvolvido o conteúdo supra.

Contudo, a cessação da relação jurídica de emprego por mútuo acordo só pode ocorrer mediante o pagamento de uma indemnização ao funcionário ou agente, assim sendo, mais do que um consenso de vontades, o mútuo acordo traduzirá um despedimento encapotado, voluntariamente aceite pelo funcionário ou agente a troco de um determinado *quantum* indemnizatório.

Ora, a admissibilidade de extinção do vínculo de emprego por acordo das partes é bastante mais exigente pois, no quadro da sua celebração exige a verificação dos seguintes requisitos¹²²: a existência de comprovada obtenção de ganhos de eficiência e a redução permanente de despesa para o empregador público, designadamente pela demonstração de que o trabalhador não requer substituição, a demonstração da existência de disponibilidade orçamental, no ano da cessação, para suportar a despesa inerente à compensação a atribuir ao trabalhador¹²³.

Uma outra nota importante a realçar aqui, é que a cessação do contrato de trabalho por acordo impede o trabalhador de constituir um vínculo de trabalho em funções públicas, em qualquer modalidade, com os órgãos e serviços da administração direta e indireta do Estado, da administração regional e da administração autárquica, incluindo as respetivas entidades públicas empresariais, e com os outros órgãos do Estado, pelo período correspondente ao quádruplo dos meses da compensação percebida, calculado com aproximação por excesso.

Destarte, o trabalhador fica, impedido de prestar trabalho em funções públicas, quer através da celebração de contratos de prestação de serviços, quer através da constituição de um vínculo de emprego público, com os referidos órgãos, pelo período correspondente ao quádruplo dos meses da compensação auferida, calculado com aproximação por excesso. Cf., Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, pp.382-383.

¹¹⁹ Cf., Paulo Veiga e Moura, *Função pública ...*, p.463.

¹²⁰ Cf. Nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

¹²¹ *Idem*.

¹²² Sandra Patrícia Pinto Lopes, *Op. Cit.*, p.100.

¹²³ Cf. Nos termos do artigo 295.º da LGTFP.

Em suma, julgamos nós que a medida imposta pela Administração Pública em virtude da extinção da relação jurídica de emprego com fundamento em mútuo acordo parece-nos ser adequada na medida em que os funcionários e agentes fariam da Administração Pública de uma praça onde entram e saem quando lhes a provier, pois o tempo extipulado para o efeito é cordial para compensar a respetiva falta de vontade para prestar serviço à Administração, pois é uma medida ou até uma espécie de cautela face aos valores que representa a figura da Administração Pública.

Também serve como uma medida geral de modos a evitar que outros indivíduos da mesma situação o façam.

2.7. Extinção da relação jurídica de emprego por iniciativa de uma das partes

A constituição da relação jurídica laboral a nível da Administração Pública pode ser extinta mediante interesse ou iniciativa de uma das partes da relação, *vide* n.º 1 do artigo 33.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, daí que, as partes gozam do direito de proceder com a cessação da relação jurídica de emprego desde que obedeçam os tramites legalmente estabelecidos para o efeito, assim, se for por iniciativa do trabalhador ocorre da seguinte forma tal como infra nos referimos.

O trabalhador pode fazer cessar a relação jurídica de emprego, seja durante o período experimental, seja depois de ultrapassado este, para tanto deve, no caso da nomeação, dirigir comunicação escrita ao órgão que nomeou, tornando-se a sua manifestação de vontade eficaz decorrido determinado período de tempo¹²⁴. A moratória acautela os interesses do empregador (designadamente, o da eventual substituição do trabalhador ou reorganização funcional que compense a disponibilidade de menos um trabalhador) sem sacrificar os outros, o que aconteceria se a pretensão de desvinculação ficasse dependente da manifestação de vontade do empregador, termos em que, na verdade, a relação de emprego cessaria por ato mesmo, na sequência da iniciativa daquele ou, numa visão mais suavizada, a eficácia da decisão do trabalhador dependeria da aceitação do empregador.

A relação jurídica de emprego pode cessar por decisão ou declaração de vontade do empregador, cf., nos termos do artigo 34.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho. Ou seja, dadas as prerrogativas que a entidade empregadora goza no âmbito do exercício do seu poder patronal pode por sua iniciativa dar por finda a relação jurídica de emprego

¹²⁴ Ana Fernanda Neves, *O Direito da função...*, p.539.

público desde que as evidências que recaem ao trabalhador sejam comprovadas em algum processo previsto na lei.

Sendo o vínculo laboral o da nomeação, em Portugal, por exemplo e num passado recente, a cessação unilateral pressupõe justa causa disciplinar. Tratando-se de um contrato, podia resultar, também, da inadaptação do trabalhador e de justa causa objetiva, em qualquer dos casos, tem de ter justificação num motivo legítimo, que tem de ser explicitado enquanto tal¹²⁵.

No caso acimado a exoneração deve ter como fundamento a inadequação do funcionário em relação ao trabalho ou às exigências próprias do desenvolvimento das atividades administrativas, comprovada em processo de avaliação de desempenho¹²⁶.

A lei angolana prevê que, sendo a extinção da relação jurídica de emprego público dada por início pelo funcionário ou agente administrativo, ou seja, verificando-se uma solicitação de exoneração a pedido do funcionário e a Administração proceder como tal, não pode este ser admitido a qualquer título na Administração Pública, até que se verifique ter passado três anos tal como nos referimos supra¹²⁷.

2.8. Extinção por motivos disciplinares

O direito disciplinar da função pública angolana acolhe uma conceção coletivista institucional do exercício de funções públicas expressa no regime disciplinar¹²⁸ dos funcionários públicos e agentes administrativos e na pauta deontológica do serviço público¹²⁹. Para tanto tem de haver uma disciplina integral que procure contemplar deveres externos e internos na qual se interligam os comandos legal e moral e em que os poderes funcionais são acompanhados do conhecimento e prática dos usos exemplares da sociedade, com relevância para os que se referem às relações entre o servidor

¹²⁵ Ana Fernanda Neves, *O Direito da função...*, p.539.

¹²⁶ Cf., Nos termos do Relatório sobre o Diagnóstico da Situação da Inspeção do Trabalho em Angola tendo em vista Uma programação de atividades, p.15. disponível in https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_dialogue/lab_admin/documents/publication/wcms_244073.pdf.

¹²⁷ Cf., Nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

¹²⁸ Cf., Nos termos do Decreto n.º 33/91, de 26 de Junho do Conselho de Ministros que Estabelece o Regime Disciplinar dos Funcionários Públicos e Agentes Administrativos.

¹²⁹ Cf., Nos termos da Resolução n.º 27/94, de 26 de Agosto do Conselho de Ministros que Aprova a Pauta Deontológica do Serviço Público.

público, trabalhador da Administração Pública e o cidadão utente, beneficiário e garante dos serviços públicos¹³⁰

A relação jurídica constituída a nível da Administração Pública pode ser extinta mediante a verificação do cometimento de uma infração disciplinar do funcionário ou agente, sendo certo que é um dever que lhe cabe (Administração Pública).

Ora, considera-se infração disciplinar o facto voluntário praticado pelo agente com violação de qualquer dos deveres correspondentes à função que exerce e é punível, quer consista em ação quer em omissão, independentemente de ter produzido resultado perturbador para o serviço, (cf., à luz do artigo 7.º do Decreto n.º 33/91 de 26 de Julho).

Domingos de Alegria Eongo, na sua doutrina, entende este por “infração disciplinar como sendo um facto voluntário praticado pelo agente com violação de qualquer dos deveres que nesta qualidade lhe caibam”¹³¹. Olhando atentamente para esta definição, traz-nos a ideia de que a responsabilidade disciplinar existe quando, por parte do funcionário ou agente, há prática voluntária de um facto, ou seja, quando o funcionário ou agente pratica um facto com culpa.

Tal como ensina a doutrina de Ana Fernanda Neves que, “na cessação da relação jurídica de emprego por motivo disciplinar está em causa certa conduta do trabalhador que viola, com culpa, deveres e obrigações laborais, em termos que inviabilizam a manutenção da relação jurídica”. Esta valoração assenta, por um lado, “na gravidade objetiva dos fatos cometidos – face ao padrão médio de comportamento exigível a um trabalhador num idêntico funcional, relacional e circunstancial”. Por outro lado, assenta “no reflexo dos seus efeitos no desenvolvimento da função” ou atividade e “no reconhecimento, através da natureza do ato e das circunstâncias em que foi cometido, de que o seu ator revela uma personalidade inadequada ao exercício dessas funções”, i.e., desvaloriza a sua permanência na perspetiva da prevenção especial¹³².

O despedimento por facto imputável ao trabalhador consiste no afastamento definitivo do trabalhador do órgão ou serviço, cessando o vínculo de emprego público e

¹³⁰ Resolução n.º 27/94, disponível in http://gckcc.ao/index.php?option=com_content&view=article&id=381:resolucao-no-2794-de-26-de-agosto&catid=187:legislacao-geral-aplicavel&Itemid=269&showall=1

¹³¹ Domingos de Alegria Eongo, *Processo Disciplinar na Função Pública Angolana*, 1.ª edição, editora Bc Livtec, Lda, Luanda, Luanda 2018, p. 69.

¹³² Cf., Ana Fernanda Neves, *O Direito da função ...*, p.543.

Destarte, traduz-se na aplicação da sanção disciplinar de demissão ou de despedimento, assente num procedimento disciplinar que, ao invés do estabelecido na LGT, não é específico, mais denso e complexo do que o procedimento suscetível de dar lugar à aplicação de outras sanções disciplinares, embora o seja quando comparado com o previsto naquele código.

fundamenta-se na prática de uma infração disciplinar que inviabiliza a manutenção da relação funcional.

Paulo Veiga e Moura comenta que “as penas de demissão e de despedimento por facto imputável ao trabalhador apenas se diferenciavam do ponto de vista nominativo e dos destinatários”. “Com efeito, apesar de produzirem os mesmos efeitos jurídicos, o legislador apelidou de forma diferente as penas de demissão e de despedimento, sendo as primeiras aplicáveis apenas aos trabalhadores nomeados” (...) e, as segundas em exclusivo dos trabalhadores vinculados por contrato de trabalho em funções públicas ou por contrato individual de trabalho¹³³. A aplicação de uma pena disciplinar expulsiva constitui igualmente uma causa extintiva da relação jurídica de emprego dos funcionários e agentes.

Destarte, a aplicação de pena disciplinar a um funcionário deve ser sempre precedida de um procedimento escrito, excetuando-se as penas de admoestação verbal e censura registada¹³⁴ que poderão ser aplicadas sem dependência de processo disciplinar, conforme regulado e previsto no n.º 1 do artigo 25.º do Decreto¹³⁵.

Em suma, a notificação de decisão e a sua execução, bem como, a competência para aplicação da pena cabe conforme previstos nos termos dos artigos 37.º e 38.º do mesmo diploma legal¹³⁶.

2.9. Extinção da relação jurídica de emprego por justa causa do trabalhador

A justa causa constitui um elemento de capital importância para se extinguir uma relação de emprego público, quer seja ela por iniciativa do trabalhador quer seja por iniciativa do empregador, quando a respetiva extinção é por iniciativa do empregador estamos perante uma extinção que encontra fundamento no despedimento disciplinar tal como supra referimos.

¹³³ Cf. Paulo Veiga e Moura, *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado*, Coimbra editora, Coimbra 2009, p.113.

¹³⁴ Importa esclarecer que, tendo em conta a fragilidade e a pouca gravidade do comportamento ora apresentado pelo trabalhador o legislador angolano achou conveniente aplicar essas duas medidas sem ter necessidade de procedimento disciplinar, a lei não foi tão rigorosa nestes dois aspetos.

¹³⁵ Cf., Decreto n.º 33/91 de 26 de Julho, sobre o regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos.

¹³⁶ Nos termos dos artigos acima citados, o primeiro diz que, a decisão final será por norma notificada ao arguido nos próprios autos, devendo aquele declarar por escrito que tomou conhecimento, datando e assinado após o que, decorrido o prazo legal de recurso sem que este seja interposto a decisão é executada.

Já o artigo 38.º do decreto já citado, aponta as competências para aplicação das penas, ou seja, a aplicação das penas disciplinares variam em função da qualidade do agente responsável pelo procedimento, daí dizer – se que os responsáveis estão limitados em função das suas competências.

O trabalhador pode fazer cessar imediatamente o contrato de trabalho em funções públicas, sempre que ocorra uma situação que configure justa causa de extinção do vínculo¹³⁷. Na apreciação da justa causa será de considerar o grau de lesão dos interesses do trabalhador, bem como as demais circunstâncias que, no caso, se mostrem relevantes.

No Direito angolano, concretamente no sector privado constitui justa causa de cessação da relação jurídica de trabalho por parte do trabalhador os seguintes comportamentos do empregador, previstos nos termos do artigo 226.º da LGT, nomeadamente:

- A falta culposa e reiterada de pagamento pontual do salário, na forma exigida;
- Aplicação de qualquer medida disciplinar de forma abusiva, nos termos do artigo 56.º;
- A falta de cumprimento, repetido ou grave, das normas de segurança, saúde e higiene no trabalho;
- As ofensas à integridade física, honra e dignidade do trabalhador ou dos seus familiares diretos, praticadas tanto pelo empregador como pelos seus representantes;
- A violação culposa e grave de direitos legais e convencionais do trabalhador;
- A lesão de interesses patrimoniais sérios do trabalhador;
- A conduta intencional do empregador ou dos seus representantes, no sentido de levar o trabalhador a cessar o contrato.

Constitui, nomeadamente, justa causa de cessação da relação jurídica de emprego público em Portugal por exemplo os seguintes comportamentos do empregador, conforme infra elencados¹³⁸:

- Falta culposa de pagamento pontual da remuneração;
- Violação culposa das garantias legais ou convencionais do trabalhador;
- Aplicação de sanção ilegal;
- Falta culposa de condições de segurança, higiene e saúde no trabalho;
- Lesão culposa de interesses patrimoniais sérios do trabalhador;

¹³⁷ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.396.

¹³⁸ Cf. Nos termos do artigo 307.º da LGTFP.

- Ofensas à integridade física ou moral, liberdade, honra ou dignidade do trabalhador, puníveis por lei, praticadas pelo empregador público ou seu legítimo representante.

Constituem, ainda, justa causa de cessação da relação jurídica de emprego pelo trabalhador¹³⁹:

- Necessidades de cumprimento de obrigações legais incompatíveis com a continuação do serviço;
- Alteração substancial e duradora das condições de trabalho no exercício legítimo de poderes do empregador público;

A declaração deve elencar sucintamente os elementos que integram a justa causa, pois apenas serão atendíveis, na ação de impugnação da extinção do contrato, os factos dela constante¹⁴⁰.

Todavia, a extinção do vínculo sem que se prove a existência de justa causa, confere ao empregador público direito a uma indemnização pelos prejuízos causados¹⁴¹, que não poderá ser inferior ao valor da remuneração base correspondente ao período de aviso prévio que o trabalhador estaria obrigado a cumprir, em caso de denúncia do contrato.

Em Angola a extinção do vínculo de emprego público dada por iniciativa do trabalhador a lei não faz menção a uma possível responsabilização sobre aquele comportamento do autor, ora, identificada uma situação desta natureza o trabalhador não pode ser admitido a qualquer título na Administração Pública por um período de três anos¹⁴². Diferente é o que acontece no setor privado por exemplo o trabalhador é obrigado a indemnizar o empregador, ou seja, a falta total ou parcial, do aviso prévio constitui o trabalhador na obrigação de indemnizar o empregador com o valor do salário correspondente ao período de aviso prévio em falta¹⁴³.

¹³⁹ *Idem*.

¹⁴⁰ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, pp.396-397.

É importante ainda realçar aqui de que, havendo alteração relevante do horário de trabalho que cause um grave e sério prejuízo ao trabalhador, mas que corresponda a um exercício legítimo dos poderes de direção do empregador público. Neste caso, o trabalhador poderá fazer cessar de imediato o contrato, no prazo de 30 dias, sem que tenha, todavia, direito a qualquer compensação. *Ibidem* in notas de rodapé.

¹⁴¹ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.399.

¹⁴² Cf. Nos termos do n.º 3 do artigo 33.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho.

¹⁴³ Cf. Nos termos do n.º 2 do artigo 228.º da LGT.

2.10. Despedimento por falta de requisitos para ser funcionário público ou agente administrativo

A Constituição da República de Angola consagra nos termos do n.º 2 do artigo 53.º o princípio do livre acesso à função pública, ora, tal liberdade fica necessariamente limitada, ou conduzida, pelos outros princípios que norteiam a figura retro mencionada, assim, os princípios do mérito, capacidade e transparência que têm que presidir sempre à prática dos atos e atuação da Administração Pública, desde já, não colide aqui com a fixação legal de determinados requisitos para aceder ao emprego público¹⁴⁴, desde logo a nacionalidade angolana, nos casos em que as funções a desempenhar não tenham um carácter predominantemente técnico¹⁴⁵, mais de 18 anos, não inibição do exercício de funções públicas ou não interdição para o exercício daquelas que se propõe desempenhar¹⁴⁶, robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício de funções bem como a obtenção de habilitações académicas mínimas para o seu exercício.

Tal como aponta e alerta a doutrina de Raquel Alves, em Portugal, que “os requisitos de recrutamento constituem restrições à liberdade de escolha de profissão e, concomitantemente, ao exercício do direito de acesso ao emprego público, inscrevem-se na reserva de lei parlamentar restritiva em matéria de direitos, liberdades e garantias, para além de integrarem as bases do regime da função pública, ainda que sejam restrições legalmente admissíveis, com justificação no interesse público da eficiência e eficácia no exercício das funções da Administração Pública”¹⁴⁷.

Analizando cada um dos requisitos e consequências da sua perda (ressalvando, naturalmente, o requisito de idade) será razoável que a relação jurídica cesse quando houver inibição do trabalhador do exercício de funções públicas, ainda que, nos termos do Código Penal esta seja sempre temporária. Na verdade, tal temporalidade não dirá respeito, tal como Raquel afirma “às concretas funções exercidas pelo arguido a quem é aplicada tal medida acessória, mas antes à possibilidade em geral de vir a exercer

¹⁴⁴ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, pp.164-165.

¹⁴⁵ Cf. Ana Fernanda Neves, *O Recrutamento do trabalhador público*, Provedor de Justiça, edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, Lisboa 2013, pp.44-46.

¹⁴⁶ *Idem*, pp.53-54.

¹⁴⁷ Raquel Alves, *Op. Cit.*, p.167.

Quanto aos requisitos supracitados, importa realçar o contribuído da professora Ana Neves ao dizer que, a propósito do requisito da idade, que esta exigência se articula com a duração da escolaridade obrigatória e com o nível habilitacional exigido para aceder a emprego público, associa-se ainda à questão da capacidade cível. A idade mínima de 18 anos é, ainda, aquela que é exigida pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), mormente pela sua Convenção n.º 138, que distingue a idade mínima de admissão dos trabalhadores privados e públicos, exigindo para os primeiros 16 anos e para os segundos 18 anos. Cf. Ana Fernanda Neves, *in O recrutamento ...*, pp.47-48.

funções públicas no futuro. Assim, uma vez aplicada a pena a sua relação jurídica em concreto cessará. Porém, uma vez decorrido o período da pena acessória aplicada poderá o arguido exercer novamente funções públicas, devendo, para tanto, sujeitar-se aos normais procedimentos de seleção”¹⁴⁸.

Quanto à perda da nacionalidade, defende a autora, que “determinará a cessação autónoma da relação jurídica” (mas apenas quando se trate de trabalhador nomeado, porquanto, «só nesses casos se estará perante o exercício de funções predominantemente não técnicas» e porque «nas situações de contrato, o requisito, de nacionalidade não é necessariamente exigido para o ingresso»¹⁴⁹).

Ora, a perda superveniente de robustez física e psíquica ou o impedimento temporário de exercício de funções, por exemplo por declaração judicial, segundo a autora, defende que, determinará apenas a modificação da relação jurídica de emprego¹⁵⁰.

Deste modo, na doutrina de Miguel Lucas Pires, a este respeito em particular, considera que, “a não reunião sucessiva da robustez física e do perfil psicológico necessário, poderá conduzir à modificação ou a extinção do vínculo, consoante, respetivamente, a incapacidade que determina a não verificação daquele pressuposto seja temporária ou definitiva, nos termos da legislação que regula as incapacidades a aposentação e reforma por invalidez. Com efeito, se a incapacidade for de tal ordem que impossibilite definitivamente o trabalhador de retomar a sua atividade, por motivos de saúde física ou mental, o vínculo cessará, quer se trate de pessoal nomeado ou contratado, ao invés se for meramente temporária implicará a aplicação do regime das faltas ou, em alternativa e para os contratados podendo, neste último caso, falar-se de uma modificação contratual”¹⁵¹.

Neste certame, importa realçar que, a lei deixou de prever de forma genérica a extinção da relação jurídica de emprego público cujo fundamento encontra espaço na perda dos requisitos ou por não reunir tais requisitos para ser funcionário público.

Na opinião de João Alfaia, “quando desaparece um dos requisitos de facto ou a titularidade de uma posição jurídica que seja pressuposto necessário para haver capacidade administrativa para o exercício de funções públicas, opera-se a caducidade dos direitos à ocupação do lugar, caducidade que, na opinião de Alfaia verifica-se *ope*

¹⁴⁸ Raquel Álvares, *Op. Cit.*, pp.167-168.

¹⁴⁹ Raquel Álvares, *Op. Cit.*, p.168.

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.121.

legis, ainda que deva ser declarada pela entidade empregadora, com efeitos à data da perda do requisito”¹⁵².

Já na ótica do ilustre Marcelo Caetano “se é de disposição legal que resulte tal perda, esta verifica-se no momento em que se produziu o facto previsto na lei, quer a administração se tenha apercebido oportunamente desse facto, quer não, se só passado tempo o funcionário vier a ser efetivamente desligado do serviço, nem por isso os efeitos do ato extintivo devem deixar de produzir-se a partir do momento em que se deu, considerando-se o funcionário durante o período de ilegal prolongação das funções como simples agente de facto”¹⁵³.

Sendo assim, após analisadas as várias posições a respeito desta situação, defendemos que a falta de reunir certos requisitos não pode ser motivo imediato para se extinguir a relação jurídica de emprego público, face ao princípio da estabilidade e segurança no emprego regulado e previsto nos termos do n.º 4 do artigo 76.º da CRA, daí que, a administração tem de procurar os mecanismos necessários para equilibrar a situação da relação jurídica de emprego. Assim, a cessação da relação jurídica de emprego público por deixar de reunir os requisitos para o exercício de funções públicas, entende-se não ser legalmente admissível a sua cessação por caducidade, devendo antes, tendo em conta a especificidade de cada requisito, ser reanalisada a situação jurídica do trabalhador.

A Lei do emprego público angolano é omissa quanto a essa matéria em particular, tudo porque para casos desta natureza não existe um órgão específico para fiscalizar as respetivas situações.

Mas aquilo que é de praxe quanto a isso independentemente da gravidade do assunto os órgãos da administração procuram sempre vias amigáveis para ultrapassar tal desiderato, tendo em conta muitas vezes as capacidades apresentadas pelo trabalhador no exercício da atividade e, o interesse da própria administração sobrepõe aquela causa extintiva de emprego público, salvaguardando assim o posto de trabalho do sujeito passivo.

¹⁵² João Alfaia, *Conceitos Fundamentais*, p.414.

¹⁵³ Cf. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 9.ª reimpressão da 10ª edição revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina editora, Coimbra 2008, pp.796-797.

2.11. Cessação por razões de abandono de posto de trabalho

O posto de trabalho é o lugar assegurado ao trabalhador para desempenhar a sua atividade administrativa laboral, daí que, a responsabilidade de preservar o posto de trabalho torna-se numa obrigação imprescindível e intrínseco ao trabalhador. Ora, o vínculo da relação jurídica de emprego público pode se dar por extinto com fundamento no abandono do posto de trabalho quando verificado determinado período o trabalhador ausenta-se do posto de trabalho sobre o qual exerce a sua profissão sem mesmo dar a conhecer aos seus superiores hierárquicos sobre a sua ausência.

Destarte, o artigo 46.º do Decreto n.º 33/91, estabelece expressamente o seguinte:

“Para efeitos de demissão será levantado auto de abandono de lugar ao funcionário que faltar ao serviço sem justificação, durante 30 dias úteis seguidos.

1. Levantados os autos seguir-se-ão os termos do processo especial por infração diretamente verificada;
2. No abandono de lugar o infrator só será ouvido se for conhecido o seu paradeiro”.

Assim sendo, o que acima nos referimos, podemos concluir que o abandono de lugar na função pública, só será levantado se o funcionário ou agente faltar ao serviço sem justificação num período de 30 dias úteis.

As ausências ao local de serviço devem ser sempre autorizadas previamente pelo superior hierárquico¹⁵⁴, excetuando – se nas situações imprevistas. E mesmo quando o funcionário ou agente faltar ao serviço por uma situação imprevisível (v.g. doença), deverá entregar até ao quinto dia a contar da primeira falta por doença o competente justificativo médico¹⁵⁵.

Na nossa realidade angolana acontece, porém, que, hoje temos verificado situações a nível da Administração Pública, de funcionários ou agentes que se ausentam do local de serviço por motivos de doença e que preferem optar por um tratamento tradicional ou caseiro, que é feito pelos chamados curandeiros. E muitos destes funcionários ou agentes, são-lhes instaurados processos disciplinares por abandono de lugar, porque muitos deles, por questões culturais ou tradicionais, quando se ausentam para este tipo de tratamento não podem comunicar a ninguém para o êxito do tratamento e, por outro lado, quando regressam ao local de serviço não conseguem apresentar um

¹⁵⁴ Domingos de Alegria Eongo, *Op. Cit.*, p.172.

¹⁵⁵ Cf., Nos termos da alínea b) do Decreto – Lei n.º 10/94, de 24 de Junho.

justificativo médico, pelo facto de o curandeiro não poder passar o referido justificativo médico, e mesmo que o faça, este não é credível e sem nenhum cunho jurídico à luz da nossa lei¹⁵⁶.

Verificando-se ausência nestes termos, não obstante o funcionário sentir-se melhorado com recurso a este tipo de tratamento, infelizmente a nossa lei qualifica tal ausência ou faltas como sendo injustificadas, sancionando assim o funcionário ou agente com sanção de demissão caso o respetivo vínculo constituído por nomeação em comissão de serviço e despedimento caso constituído por contrato de trabalho em funções públicas, se a ausência prolongar-se durante os 30 dias seguidos.

O auto de abandono limita-se normalmente a dar fé às faltas registadas no livro de ponto. Levantado o auto à autoridade competente para aplicar a pena de demissão ou despedimento, no caso por abandono do posto de trabalho. Porém, não se esquecendo de conceder o direito de ouvir o trabalhador.

Mais precisamente, nos contratos sob alçada¹⁵⁷ da Lei Geral de Trabalho o abandono do trabalho consiste na ausência do trabalhador do serviço acompanhada de factos que, com toda a probabilidade, revele a intenção de não retomar a sua atividade profissional, presumindo-se existir abandono em caso de ausência do trabalhador durante, pelo menos, 10 dias úteis consecutivos, sem que o empregador seja informado do motivo da ausência (*vide*, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 229.º da LGT de 2015), porém, tal presunção é relativa, podendo ser afastada através da demonstração de ocorrência de causa de força maior impeditiva da comunicação ao empregador da causa da ausência (art. 144.º, n.º 3 da LGT de 2015).

Verificando-se, então, uma situação de abandono, nos termos expostos, o contrato de trabalhador considera-se para todos os efeitos denunciado *ope legis* por este, embora o empregador apenas possa invocar a extinção do contrato após a comunicação, por carta registada com aviso de receção endereçada para o último domicílio conhecido, ao trabalhador dos factos constitutivos da situação de abandono ou da presunção do mesmo (art. 229.º, n.º 3 da LGT de 2015), assistindo ao trabalhador o direito a uma indemnização idêntica à prevista para a denúncia do contrato pelo empregador sem observância do aviso prévio legalmente imposta (cf., art. 229.º n.º5 da lei supra).

Na verdade o abandono do posto de trabalho pelo trabalhador na função pública não acontece tal como supra nos referimos no setor privado na medida em que aos

¹⁵⁶ Domingos de Alegria Econg, *Op. Cit.*, p.173.

¹⁵⁷ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.250.

trabalhadores que exercem funções públicas o regime para efeitos de abandono do posto de trabalho é regulado por aquela lei acima já aludida que disciplina este aspeto em particular, ou seja, a ausência injustificada e prolongada do trabalhador, no âmbito do emprego público, apenas releva do ponto de vista disciplinar, podendo conduzir, conforme comprovado na sede própria, ao despedimento por motivos disciplinares¹⁵⁸, embora, naturalmente, não prescindindo da iniciativa do empregador, não lhe atribuindo a lei um efeito extintivo autónomo, enquanto reflexo de uma decisão, presumida ou não, por iniciativa do trabalhador.

O abandono do lugar apenas envolve a violação do dever de assiduidade, pelo que, só através da aplicação de uma pena disciplinar de natureza expulsiva é que poderá dar origem à extinção do vínculo laboral¹⁵⁹.

É importante realçar aqui a posição da Raquel Alves face a esta situação; segundo esta, “ainda que se reconheça relevância disciplinar ao comportamento subjacente ao abandono do posto de trabalho (faltas injustificadas ao serviço), face às razões que estão subjacentes à figura da cessação da relação jurídica laboral por abandono do posto de trabalho, de *iure condendo* deverá esta figura ser consagrada no ordenamento jurídico do empregador público (...), ainda que tal implique que o trabalhador não tenha as garantias do procedimento disciplinar para se defender de eventuais abusos na aplicação do instituto”¹⁶⁰. Na verdade, como resulta evidente, o facto de o trabalhador não ter à sua disposição as garantias do procedimento disciplinar, não significa que fique completamente desprotegido. Assim, e desde logo, a notificação da cessação da relação jurídica de emprego público com fundamento em abandono do posto de trabalho teria que ser devidamente precedida de audiência prévia, tal como vem previsto e regulado nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 16-A/95, de 15 de Dezembro, na qual, se for esse o caso, o trabalhador terá a oportunidade de demonstrar os factos que eventualmente afastem a convicção de que houve um efetivo abandono de posto de trabalho.

Neste caso em particular e, tal como previsto na lei acima, o trabalhador poderá se assim achar conveniente, recorrer quer as garantias graciosas, quer mesmo ao recurso hierárquico e, até às garantias judiciais impugnação do ato cuja invocação dê origem a extinção da relação jurídica de emprego público com o fundamento de abandono do posto de produção laboral, ou simplesmente abandono do posto de trabalho.

¹⁵⁸ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.251.

¹⁵⁹ Cf. Paulo Veiga e Moura, *Função Publica ...*, p.456, in notas de rodapé.

¹⁶⁰ Raquel Alves, *Op. Cit.*, p.209.

CAPÍTULO III - Extinção da relação jurídica por inadaptação do funcionário e agente administrativo

3.1. Despedimento por inadaptação: noção e procedimento

A relação jurídica de emprego público estabelecida pelos funcionários públicos e agentes administrativos não tem um caráter eterno, na medida em que esta mesma relação está sujeita a um termo cuja ocorrência é incerta, quer por vontade das partes, quer por vontade unilateral de uma das partes. As relações estabelecidas entre uma pessoa coletiva de direito público e uma pessoa singular não têm um caráter vitalício. Daí então o surgimento de várias figuras extintivas da relação jurídica de emprego público. Para o nosso caso em particular e para esta situação de que nos ocupamos de momento, vamos conceptualizar a figura do despedimento por inadaptação do trabalhador na Administração Pública e a sua forma de procedimento.

Na verdade, estamos perante uma situação de despedimento por inadaptação quando se verifica uma redução continuada da prestação laboral por parte do funcionário, oriundos de incapacidade física e mental, não de uma incapacidade no sentido de doença ou deficiência que impede o trabalhador de prestar a sua atividade de forma augurada pelo empregador público, mas sim da incapacidade que está intrinsecamente subjacente ao trabalhador considerando que é uma responsabilidade subjetiva que impossibilita o trabalhador de dar resposta às exigências próprias do posto de trabalho.

Deste modo, a cessação da relação jurídica de emprego com fundamento em despedimento por inadaptação, tal como Raquel Alves a define, é a que resulta da “inadaptação superveniente para cumprir as exigências adstritas ao posto de trabalho ocupado, inadaptação que, além do mais, teria que tornar praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho, ou seja, a redução continuada de produtividade ou de qualidade, avarias repetidas nos meios afetos ao posto de trabalho e riscos para a segurança e saúde do próprio, dos restantes trabalhadores ou de terceiros”¹⁶¹.

Na doutrina de Miguel Lucas Pires, “a inadaptação traduz uma situação superveniente, ou seja, que apenas se manifesta em momento posterior ao da celebração

¹⁶¹ Raquel Alves, *A cessação da relação jurídica de emprego público*, 1ª edição, Nova Causa edições, Lisboa 2016, p. 202.

Em termos parcialmente divergentes, vide Leal Amado, ao sugerir que, na inadaptação, o trabalhador permanece tão apto para o desempenho das funções para que fora contratado, sucedendo apenas que aquelas funções foram alteradas e o trabalhador não consegue responder às novas exigências, cf. p.406, in “*Contrato de trabalho*”, 3.ª edição, Coimbra editora, Coimbra 2011.

do contrato, em resultado de circunstâncias que a lei identifica”¹⁶². Acrescenta o doutrinador que “(...) o despedimento por inadaptação radica em motivos subjetivos, imputáveis ao próprio trabalhador, na medida em que é o comportamento deste, ao não conseguir adaptar-se às modificações introduzidas no seu posto de trabalho, que coloca em condições de ser alvo desta forma de cessação do contrato, porém, este circunstancialismo é, em última análise, resultante de um fator externo (as alterações introduzidas no posto de trabalho), o que conduz a que este despedimento deva ser qualificado como baseado em causas objetivas e, dentro desta categoria, como um despedimento tecnológico”.

Em Portugal por exemplo, o despedimento por inadaptação de trabalhador público, segundo o modelo do Código do Trabalho, deixou de estar previsto na lei em 2014, com a Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho. Existe apenas a possibilidade de despedimento no caso de o trabalhador ter duas avaliações de desempenho negativas, seguido de procedimento disciplinar e, no caso do pessoal dirigente (cfr., nos termos do artigo 25.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro)¹⁶³. E, bem assim, durante o período experimental, (*vide* os artigos 45.º e 46.º da LGTFP).

Na lei angolana, a figura do despedimento por inadaptação está prevista nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, pois embora esta norma não fale concretamente em inadaptação como tal, existe um sentido lógico sobre a figura que ela trata, que no caso é a inadequação.

Segundo este preceito legal, a extinção da relação jurídica laboral do trabalhador com fundamento na figura acima tem lugar quando se verifica a inadequação do funcionário em relação ao trabalho ou as exigências próprias do desenvolvimento das atividades administrativas, comprovada em processo de avaliação. Ora, o legislador não é explícito quanto a essa matéria, se bastando uma ou duas avaliações negativas é suficiente para dar termo a relação jurídica de emprego com fundamento na inadequação. Há aqui claramente omissão de certos elementos que julgamos nós serem

¹⁶² Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p. 201.

¹⁶³ Segundo esta lei em Portugal concretamente, (...) a comissão de serviço pode, a todo tempo, ser dada por finda durante a sua vigência, quando esta se fundamente, nomeadamente na inadaptação ou deficiente perceção das responsabilidades inerentes ao cargo, na não comprovação superveniente da capacidade adequada a garantir a execução das orientações superiormente fixadas, na não realização dos objetivos previstos, na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, na necessidade de modificar as políticas a prosseguir por estes ou a de tornar mais eficaz a sua atuação e na não prestação de informações ou na prestação deficiente das mesmas quando consideradas essenciais para o cumprimento da política global do Governo.

importantes para a condução do procedimento de extinção da relação jurídica com realce na figura supra.

O procedimento para efetivar esta forma de extinção da relação jurídica de emprego público não consta da lei, ou seja, o Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, não dá balizas ou orientação procedimental para a concretização do tal ato. Todavia, remete a um processo de avaliação de desempenho, pois embora também não seja muito claro em termos procedimentais. Dai então, surgir a necessidade de se rever aquele diploma legal, considerando ao elevado vazio que dispõe.

Quando era possível o despedimento por inadaptação no regime jurídico português do emprego público, seguia um procedimento com as seguintes características¹⁶⁴. Para que tal ato ocorresse era necessário que a entidade empregadora pública cumprisse com as regras da natureza extintiva desta figura, ou seja, era necessário respeitar o procedimento adequado para o efeito. Este iniciava-se “com a comunicação, por parte da entidade empregadora, à comissão de trabalhadores e às associações sindicais representativas, designadamente aquela em que o trabalhador está filiado, da necessidade de fazer cessar o contrato, comunicação essa que deveria ser acompanhada da indicação dos motivos invocados para a cessação do contrato, bem como do cumprimento dos outros requisitos de que dependia a legitimidade desta forma de extinção do contrato”¹⁶⁵.

Em seguida, emitia-se uma comunicação à estrutura representativa dos trabalhadores para que possam dar parecer fundamentado quanto aos motivos invocados para o despedimento, podendo o trabalhador, dentro do prazo que lhe era fixado, apresentar oposição à cessação do contrato, oferecendo os meios de prova que considere pertinentes¹⁶⁶.

Deste modo, se o empregador persistisse na sua intenção de cessação do contrato, proferiria, por escrito, decisão fundamentada de que constasse o motivo da cessação do contrato, a verificação dos requisitos que condicionavam a sua validade (com especial ênfase para a demonstração de inexistência de posto de trabalho alternativo ou menção da recusa de aceitação das alternativas propostas), o montante da compensação, assim

¹⁶⁴ Cf., Artigos 268.º e 269.º da Lei n.º 35/2014, de 20 de Junho – artigos revogados pela Lei n.º 25/2017 de 30 de Maio.

¹⁶⁵ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p. 201.

¹⁶⁶ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.202.

como a forma e o lugar do seu pagamento e, finalmente, a data da cessação do contrato¹⁶⁷.

Desde logo, após aquela notificação, o trabalhador disponha de um período fixado pela entidade empregadora para informar se desejava ser colocado em situação de mobilidade especial pelo prazo de 1 ano e, apenas se o não desejar (ou, sendo colocado em regime de mobilidade, não retomar funções por tempo indeterminado durante aquele prazo de 1 ano) seria praticado o ato de despedimento por inadaptação, o qual deverá conter a menção expressa do motivo que lhe subjaz e ser comunicada, por escrito, ao trabalhador visado¹⁶⁸.

Esta decisão que operava a extinção do contrato, porém, não era imediatamente eficaz, uma vez que entre a sua comunicação e a produção de efeitos deveriam mediar, pelo menos 60 dias, implicando a inobservância deste aviso prévio o pagamento ao trabalhador da remuneração correspondente ao período de antecedência em falta e, sobretudo, impedindo a cessação do vínculo enquanto tal prazo não fosse respeitado¹⁶⁹.

Cumprindo os pressupostos acima elencados, desta feita, pode considerar-se que a relação jurídica de emprego público teve o seu fim invocando as causas extintivas objetivas ligadas ao trabalhador, tendo sido comprovada a redução continuada e a incapacidade de prestar com qualidade o trabalho que previamente havia sido contratado, ou seja, verificando-se a incapacidade de assegurar o posto de trabalho e de dar resposta ao empregador pelas razões assentes no contrato a, entidade empregadora pode proceder com a abertura do processo de despedimento invocando a figura retro mencionada.

A inadaptação para ser relevante deve materializar-se na redução continuada da falta de produtividade ou qualidade, em avarias repetidas nos meios ou instrumentos afetos ao posto de trabalho, em riscos para a segurança e saúde, ou do próprio trabalhador, ou dos outros trabalhadores, ou de terceiros e no não cumprimento dos objetivos de desempenho previamente fixados e aceites, por escrito, pelo trabalhador, sendo este trabalhador de carreira¹⁷⁰, em qualquer dos casos, é preciso que a inadaptação seja tal que não permita a subsistência da relação jurídica de emprego.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.202.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ Cf., Ana Fernanda Neves, *O Direito da Função...*, p.544.

3.2. Despedimento por inadaptação do trabalhador com cargo de direção e chefia

As causas de cessação da relação jurídica de emprego público resultantes da inadaptação do trabalhador com cargo de direção e chefia ocorre quando determinado funcionário público ou agente administrativo é designado para que em comissão de serviço exerça um determinado cargo, quer este seja de nível superior (direção) ou de nível intermédio (chefia). Se não conseguir atingir os objetivos previamente fixados entre as partes e previstos na lei infra, pode dar-se por finda a relação jurídica de emprego público fundada em inadaptação do trabalhador por não corresponder às expetativas do empregador público. O artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 12/94 de 1 de Junho, que estabelece o regime jurídico e condições de exercício de cargos de direção e chefia em Angola, prevê que o dirigente ou chefe pode ver a sua relação jurídica de emprego cessar por despacho do membro do governo competente que venha fundamentada a não comprovação superveniente da capacidade adequada de garantir a execução das orientações superiores, na não realização dos objetivos previstos e na necessidade de imprimir nova orientação de serviços.

Assim sendo, o despedimento por inadaptação do trabalhador que exerce cargo de direção e chefia pode ter lugar quando não se cumpram os objetivos previamente acordados, por escrito, em consequência do seu modo de exercício de funções e seja praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho¹⁷¹.

No caso português por exemplo, “este vínculo pode cessar, a qualquer momento, por iniciativa da entidade pública ou do trabalhador, desde que qualquer um deles comunique essa intenção à contraparte com uma antecedência mínima de 30 dias, assim, a cessação determina o retorno do trabalhador à situação jurídico-laboral de emprego público de que era titular (na hipótese de, antes do início da comissão de serviço, ser titular de um vínculo por tempo indeterminado) ou, caso contrário, a extinção da relação

¹⁷¹ Joana Neto, *Despedimento por inadaptação – reforma ou consagração legal do despedimento sem justa causa*, 2.ª edição, Almedina editora, Coimbra 2016 p.44.

Neste certame, há autores que discordam desta interpretação, uma vez que entendem que a mera verificação do pressuposto do incumprimento dos objetivos fixados no acordo, não determina, *de per se*, a cessação do contrato de trabalho. É necessário que a entidade empregadora, em virtude da verificação dos requisitos legais para a cessação do contrato, valore a existência ou não da situação de inadaptação e decida, unilateralmente, a extinção do vínculo contratual, comunicando, posteriormente, ou seja, emitindo uma declaração de vontade nesse sentido.

Ora, a não concretização dos resultados a que o trabalhador se obrigou não deriva necessariamente a impossibilidade prática de subsistência da relação de trabalho uma vez que o posto de trabalho e as funções concretamente desempenhadas podem não esgotar o objeto do contrato, Cf. Júlio Gomes, *Direito do Trabalho – relações individuais de trabalho*, vol. I, Coimbra editora, Coimbra 2007, pp.997 e ss.

jurídica de emprego público”¹⁷². Assim sendo, a extinção da comissão de serviço dispensa a invocação do motivo que a originou, podendo ocorrer antes do termo do prazo de duração inicialmente estipulado, como nessa mesma data (traduzindo-se na ausência de vontade de renovação), desde que, em qualquer dos casos, seja efetuada a comunicação dessa intenção com a antecedência imposta por lei¹⁷³.

Salvo melhor opinião, porém, a necessidade de aviso prévio apenas vigora para a rescisão antes do termo do prazo de duração inicialmente fixado, porquanto para a sua extinção nesta última data bastará o silêncio das partes (e, em especial, da entidade pública), silêncio este que equivalerá a uma ausência de vontade de renovação daquela comissão (uma vez que a comissão vigorará, na falta de qualquer declaração das partes em contrário, apenas durante o período fixado inicialmente¹⁷⁴).

Neste certame, tal como acontece em Portugal, cumpre-nos encerrar esta parte em questão em dizer que, uma vez terminada a comissão de serviço dada por despedimento por inadaptação do trabalhador com cargo de direção e chefia, o trabalhador regressa à situação jurídico-funcional de que era titular, quando constituída e consolidada por tempo indeterminado, em casos de ausência deste, cessa o vínculo de emprego público, havendo lugar ao pagamento de indemnização quando prevista em lei especial¹⁷⁵.

3.3. Despedimento por inadaptação do trabalhador com cargo de complexidade técnica

Uma das situações para as quais o despedimento por inadaptação o trabalhador é pensado é para o caso dos trabalhadores que exercem cargos de complexidade técnica, o que de certo modo exige ao trabalhador eficiência e eficácia no exercício do respetivo cargo. No que toca à modalidade de cessação da relação jurídica de emprego público com fundamento em despedimento por inadaptação do trabalhador que desempenha cargo de complexidade técnica, importa desde já salientar o alerta de Joana Neto, ao dizer que “o conceito de cargos de complexidade técnica é um conceito indeterminado que lhe confere um âmbito alargado de aplicação”¹⁷⁶. Assim sendo, nem sempre é fácil

¹⁷² Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p. 131.

¹⁷³ Cf., nos termos do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 12/94 de 1 de Junho, que estabelece o regime jurídico e condições de exercício de cargos de direção e chefia.

¹⁷⁴ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.131.

¹⁷⁵ Cf., nos termos do artigo 26.º da Lei n.º 2/2004.

¹⁷⁶ Joana Neto, *Op. Cit.*, p.44.

determinar, em concreto, quais os trabalhadores abrangidos por esta modalidade de despedimento por inadaptção.

Destarte, resulta do acima exposto duas grandes subespécies de cessação da relação jurídica de emprego público, cujo fundamento advém da inadaptção do trabalhador com cargo de complexidade técnica de exercício, estas duas espécies ajudam-nos a compreender melhor sobre esta figura de despedimento, ora, este despedimento pode resultar da modificação do posto de trabalho que é uma das primeiras subespécie que infra nos referimos:

Quando tenha ocorrido introdução de novos elementos de trabalho, isto é, novos processos de fabrico, de novas tecnologias ou equipamentos baseados em diferente ou mais complexa tecnologia, que implique modificações das funções relativas ao posto de trabalho, os novos elementos introduzidos no posto de trabalho exigem de certo modo responsabilidade no seu uso tendo em conta a sua complexidade constitutiva e de manuseamento, tendo-se verificado tal modificação e o trabalhador durante um período determinado não tenha mostrado adaptável a tal realidade.

A outra subespécie da cessação da relação jurídica de emprego público com o fundamento em despedimento por inadaptção do trabalhador que exerça cargo de complexidade técnica é a verificada no posto de trabalho sem modificações e, por sinal, a segunda ocorre desde que o empregador informe o trabalhador, juntando cópia dos documentos relevantes, da apreciação da atividade antes prestada, com descrição circunstanciada dos factos, demonstrativos de modificação substancial da prestação, bem como de que se pode pronunciar por escrito sobre os referidos elementos em prazo não inferior a cinco dias úteis¹⁷⁷.

Assim sendo, nesta modalidade de despedimento, a inadaptção resulta da não obtenção de certos resultados a que o trabalhador prévia e formalmente se obrigou¹⁷⁸, deste modo, o despedimento por inadaptção do trabalhador que desempenha cargo de complexidade técnica, existe uma aproximação do regime previsto da figura da caducidade, muito embora a ocorrência da condição resolutive não tenha efeitos extintivos automáticos.

O despedimento por inadaptção do trabalhador com cargo de complexidade técnica não está prevista no regime do emprego público português.

¹⁷⁷ Joana Neto, *Op. Cit.*, p.45.

¹⁷⁸ Cf. Júlio Gomes, *Op. Cit.*, p. 998.

Ora, no regime jurídico do emprego público angolano, casos desta natureza são pouco frequentes, porém, para o pessoal contratado para exercer cargos na função pública lhes são atribuídas determinadas tarefas que pelas suas características percebe-se que é um cargo de complexidade técnica e que exige do contratado responsabilidade no exercício do mesmo.

Todavia, há toda a necessidade do legislador angolano começar a pensar e velar por estas matérias, pelo que a falta de uma lei específica para regular aquela atividade faz com que muitas vezes o pessoal que exerce tal cargo não conheça ao certo as suas garantias para que perante determinado comportamento do empregador público possa recorrer para ver o seu direito equacionado, ainda que não exista uma lei para o efeito, mas percebe-se que existe na Administração Pública cargos de complexidade técnica, como por exemplo os cargos exercidos por engenheiros, arquitetos e pilotos de navegação área e outros não elencados no instante, desde que estejam em efetivo serviço e no exercício dos respetivos cargos de complexidade técnica.

Lembra-se, aqui, de antemão, que a figura em abordagem aplica-se só quando o vínculo de emprego público é regulado pela Lei Geral de Trabalho, que no caso é o contrato de trabalho a termo certo, previsto nos termos do artigo 22.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, segundo esta norma define o contrato de trabalho a termo certo como sendo o acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada nos quadros, assegura a satisfação de necessidades transitórias de serviços de duração determinada.

3.4. Despedimento por inadaptação do trabalhador na sequência da alteração do posto de trabalho

Tendo sido feita uma panorâmica sobre a cessação da relação jurídica de emprego público, cujo fundamento versa sobre o despedimento por inadaptação do trabalhador que exerça cargo de complexidade técnica no item anterior de uma forma sucinta, pois agora vamos falar sobre esta espécie de que por agora nos ocupamos.

Ora, este despedimento é resultante de mudanças nos processos de fabrico ou de comercialização, de novas tecnologias ou equipamentos baseados em diferente ou mais complexa tecnologia, tal como aponta Joana Neto num estudo feito a nível do sector privado que, “tenham sido introduzidas modificações no posto de trabalho resultantes de alterações nos processos de fabrico ou de comercialização, de novas tecnologias ou

equipamentos baseados em diferente ou mais complexa tecnologia, nos seis meses anteriores ao início do procedimento”¹⁷⁹.

É preciso ainda que tenha sido ministrada formação profissional adequada às modificações do posto de trabalho, por autoridade competente ou entidade formadora certificada.

Tenha sido facultado ao trabalhador, após a formação, um período de adequação ou adaptação ao trabalho face às novas modalidades imprimidas no sector para o exercício de funções naquele posto, ainda assim, é notório e suscetível de causar prejuízos ou riscos para a segurança e saúde do trabalhador, de outros trabalhadores ou de terceiros.

No regime do emprego público angolano, existe alteração do posto de trabalho quando surge a necessidade de se implementar e imprimir uma nova dinâmica ao trabalho, querendo no caso tornar eficiente e eficaz o modo de prossecução dos interesses da Administração, uma vez que esta prossegue fins do interesse público, a implementação de novas políticas de gestão implica obrigatoriamente o seu pessoal adequar-se aquela realidade, as alterações impostas ao posto de trabalho é para melhor servir o interesse público, daí que a adaptação torna-se num fator imprescindível e totalmente intrínseco ao trabalhador.

Na verdade esta modalidade de cessação da relação jurídica de emprego público não é tão recorrente a nível da administração, pois que ignora-se tais alterações do posto de trabalho e quase até não se faz sentir, porém, não obstante essa ignorância é importante lembrar que a falta de adaptação do trabalhador que tenha acompanhado ao longo do seu trabalho alterações de equipamentos ou outros meios de trabalho ao seu cargo e o empregador no âmbito do cumprimento dos seus deveres tenha proporcionado formação e este sujeito passivo durante um período não tenha dado conta da situação pode ser despedido com fundamento da figura acima já citada.

A alteração no posto de trabalho que se refere nesta situação em concreto a nível da administração é a introdução de novos meios que possibilitem o alcance dos objetivos prosseguidos pela Administração Pública, daí que tal alteração varia de setor público para setor e em função do tipo de trabalho que se presta a favor da administração, ora, se o trabalhador por exemplo for do setor de distribuição de água e eletricidade deve este adaptar-se em função dos novos meios de trabalho introduzidos no seu posto, julga-se aqui, ser uma obrigação do trabalhador proceder tal como as

¹⁷⁹ Joana Neto, *Op. Cit.*, pp.45 ss.

instruções da entidade empregadora de modo a evitar criar prejuízos e o não alcance dos objetivos preconizados da pessoa coletiva pública.

No regime jurídico do emprego público angolano, a figura de alteração do posto de trabalho não está prevista numa lei específica ou determinada, pelo que surge mais uma vez a necessidade do legislador começar a pensar e velar por ela, pode não existir em termos documentais esta figura, mas em bom rigor isso ocorre a nível da nossa Administração Pública, por não ser do conhecimento comum então passa-se de uma forma totalmente despercebido a quase todos, mas o que se sabe e, com frequência constatamos em alguns setores da Administração é a alteração do posto de trabalho e o empregador público obriga o trabalhador a adaptar-se aquela realidade sem mesmo conceder uma formação ao mesmo para a posterior exigir.

3.5. Despedimento por inadaptação no período experimental

A extinção da relação jurídica de emprego público resultante do insucesso no período experimental do trabalhador a nível da Administração Pública ocorre quando determinado funcionário público ou agente administrativo é submetido a um período experimental correspondente à etapa inaugural de execução do vínculo laboral, desta feita, é no seu decurso em que as partes avaliam o interesse na prossecução do laço, podendo, em caso negativo, fazê-lo cessar.

Tal como perfila o pensamento de Miguel Lucas Pires, “o período experimental constitui, deste modo, o único momento da relação contratual durante o qual o trabalhador pode rescindir o vínculo sem invocar uma justa causa e sem observância de qualquer aviso prévio, uma vez expirada essa etapa inicial do vínculo contratual, apenas o poderá fazer demonstrando a existência de uma justa causa ou, não o fazendo, cumprindo o dever de alerta antecipadamente, o empregador da sua vontade de denunciar a relação laboral¹⁸⁰”.

Esta forma de cessação da relação jurídica de emprego público por insucesso do trabalhador no período experimental constitui um dos poderes da entidade empregadora pública na medida em que só a ele cabe avaliar a produtividade do recém-enquadrado naquele posto de trabalho, contrário é aguardar pela manifestação do trabalhador a respeito do insucesso de um trabalho previamente atribuído, o que quase seria impossível este alertar a entidade empregadora sobre o seu insucesso. É obrigação da

¹⁸⁰ Miguel Lucas Pires, *OP. Cit.*, p.249.

entidade empregadora comunicar previamente ao trabalhador o insucesso e a possibilidade de extinção daquela relação jurídica.

Destarte, existem, no regime geral do emprego público português, duas modalidades de período experimental, primeiro é o período experimental de vínculo “que corresponde ao tempo inicial de execução do vínculo de emprego público” e, o período experimental de função, “que corresponde ao tempo inicial de desempenho de nova função em diferente posto de trabalho, por trabalhador que já seja titular de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado¹⁸¹”. Sendo que apenas a primeira modalidade é uma forma de cessação da relação jurídica de emprego público, na medida em que a conclusão sem sucesso do período experimental de função apenas determina o regresso do trabalhador à sua situação jurídico-funcional de origem se a tiver e se não a tiver a cessação da relação jurídica *tout court* com a Administração Pública¹⁸².

Diferente é o que sucede no regime laboral privado e por força da lei, à luz do princípio da segurança e estabilidade no emprego, previsto e regulado nos termos do artigo 76.º da CRA, a decisão pela conclusão sem sucesso do período experimental deverá ser precedida de um procedimento avaliativo, culminando num ato fundamentado de aprovação ou exclusão com fundamento na conclusão sem sucesso desse período. Esta diferença é, aliás, uma das demonstrações de que o mesmo princípio de segurança e estabilidade no emprego, previsto quer para trabalhadores privados quer para os trabalhadores que exercem funções públicas, por força da especial natureza da entidade empregadora, nomeadamente por se encontrar inserida na Administração Pública, obriga a uma distinta interpretação deste direito, neste caso, em sentido mais favorável para os trabalhadores que exercem funções públicas¹⁸³.

Se no âmbito do direito laboral privado a relação jurídica pode ser extinta a qualquer momento durante o período experimental, na relação jurídica de emprego público a regra é de que apenas findo este período deverá o trabalhador ser avaliado para a ponderação da transformação da relação jurídica de provisória em definitiva. A única exceção a esta regra será no caso de, antes de concluído aquele período, se

¹⁸¹ Raquel Álvares, *Op. Cit.*, p.130.

¹⁸² Raquel Álvares, *Op. Cit.*, p.130.

¹⁸³ *Idem*.

Neste certame *vide* também Ana Fernanda Neves, ela afirma que a ausência de livre cessação, ao invés do que acontece com o período experimental no regime laboral comum, é explicável pela vontade legislativa num certo figurino jurídico de relação de emprego dotada de reforçada segurança no emprego, cf. *O Direito da Função Pública*, pp.449-450.

demonstrar a manifesta falta de apetências para o exercício de funções para que foi nomeado ou contratado¹⁸⁴.

Na ótica de Pedro Furtado Martins, “em situações excepcionais, não estará totalmente excluída a possibilidade de sindicalizar os motivos que levaram à denúncia do contrato, como por exemplo, nos casos em que aquela seja motivada por razões políticas ou ideológicas. Mas a verdade é que bastará ao empregador invocar o insucesso da experiência para que, na prática, fique seriamente comprometida a possibilidade de questionar o seu comportamento¹⁸⁵”.

As ideias de Cátia Arrimar, Paulo Veiga e Moura e Diogo Vaz Marecos são as que mais se adaptam com o espírito do sistema da abordagem em causa¹⁸⁶, na medida em que apenas por razões excepcionais pode a relação cessar antes do termo do período experimental, para efeitos de avaliação, seja considerado todo o tempo do período experimental legalmente fixado, o que apenas pode suceder se a avaliação ocorrer no fim deste período e não até ao seu termo.

3.6. Despedimento por inadaptação por obtenção de duas avaliações negativas de desempenho

A natureza constitutiva da relação jurídica de emprego público importa consigo elementos imprescindíveis para efeitos do seu termo, daí que, no regime geral do emprego público português, o despedimento resultante na obtenção consecutivamente ou de forma interpolada de duas avaliações de desempenho negativas dá à entidade empregadora a justa causa de proceder ao despedimento do trabalhador cuja produtividade comprometa de certo modo o serviço público.

Assim, a figura supra, entre nós embora a lei não fale em obtenção de duas avaliações de desempenho, porém, no ordenamento jurídico angolano, esta avaliação está prevista e regulada nos termos da alínea a) do artigo 3.º do Decreto n.º 25/94, de 01 de Julho, que Estabelece as Regras e Procedimentos a Observar na Classificação dos Funcionários Públicos, combinado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto n.º

¹⁸⁴ Raquel Alves, *Op. Cit.*, pp.131-132.

¹⁸⁵ Cf. Pedro Furtado Martins, *Cessação do contrato de trabalho*, 3ª edição revista e atualizada segundo o Código de Trabalho, principia, 2012, parede, p.576.

¹⁸⁶ Cf. Paulo Veiga e Moura e Cátia Arrimar, *Os novos regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores da administração pública*, cometário à lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, 2ª edição, wolters kruger – Coimbra editora, Coimbra 2010, p.63.

Vide. Diogo Vaz Marecos, *As modalidades de constituição do vínculo da relação jurídica de emprego público*, in ROA, ano 71, Janeiro/Março 2011, pp.207-237.

25/91, de 29 de Junho, que Estabelece as Regras de Constituição, Modificação e Extinção da Relação Jurídica na Administração Pública.

A primeira norma dispõe que a avaliação de desempenho do funcionário tem por base os conhecimentos e qualidades de que fez prova no exercício das suas funções. A avaliação de desempenho pressupõe a atribuição de determinadas tarefas totalmente específicas ao trabalhador para a sua execução, sendo acompanhado por um membro da entidade empregadora que por sua vez emitirá um relatório onde constarão os elementos necessários da tarefa atribuída, modos de execução e o seu fim, que por sua vez será submetido à consideração superior com uma nota atribuída pelo júri do processo previamente nomeado para o efeito.

Verificado o fim das tarefas atribuídas ao trabalhador e este quer seja na primeira avaliação quer seja na segunda em ambas tenha obtido um resultado não satisfatório no exercício das funções do posto de trabalho que ocupa e ou porque saiu-se mal nas duas avaliações de desempenho a que foi submetido, pode a entidade empregadora com fundamento na falta de capacidade para assegurar aquele posto de trabalho, fazer cessar a respetiva relação jurídico-laboral.

Ora, em Portugal por exemplo, perante a impossibilidade de cessar a relação jurídica de emprego público do trabalhador com fundamento em causas objetivas, introduziu a possibilidade de aplicação da pena de demissão depois de procedimento de averiguações instaurado na sequência de duas avaliações negativas, consistindo, tal facto, acompanhado da verificação da culpa no mesmo, um pressuposto para aplicação da pena de demissão¹⁸⁷. Após o termo do processo de averiguações há um procedimento disciplinar do qual pode vir a resultar a demissão.

A opção de instauração de um procedimento de averiguações parece fazer sentido, funcionando as duas avaliações negativas de desempenho consecutivas como um alerta para a provável existência de comportamento ilícito culposos, mas o fundamento da

¹⁸⁷ Cf., Artigo 232.º da LGTFP.

Esta forma de cessação da relação jurídica de emprego público, cujo fundamento é o despedimento por obtenção de duas consecutivas avaliações de desempenho do trabalhador, ao nosso entender e tal como também afirma Raquel Alves que, é uma tentativa – pouco conseguida de o legislador introduzir uma causa objetiva de cessação da relação jurídica de emprego público dos trabalhadores nomeados, que embora tenham transitado para o regime de contrato, (...) conservam o direito adquirido ao mesmo regime de cessação da relação jurídica de emprego público e, foi pouco conseguida porque, introduzida no âmbito do procedimento disciplinar, terá de ter sempre como pressuposto a culpa, que aparece quase presumida neste fundamento (se assim for, em clara violação do princípio constitucional da presunção da inocência). Deste modo, julga-se que o legislador pretendia, efetivamente, era a verificação de uma incompetência para o exercício da função por não se atingir os objetivos propostos – o que poderá não estar ligada a uma intencionalidade de violação do dever de zelo. Cf. Ana Fernanda Neves, *O direito disciplinar da função pública*, Vol. II, Dissertação de doutoramento em Ciências Jurídico - políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 2007, pp.237-238.

cessação, entende-se que, não pode ser a avaliação, mas sim aqueles mesmos comportamentos apurados em sede de averiguações e posterior procedimento disciplinar¹⁸⁸. Sendo certo que, do mesmo modo alinhamos ao pensamento de Ana Fernanda Neves, quando defende que será “excessivo que a incompetência profissional constitua sempre substancialmente e por si uma infração disciplinar e, bem assim, cremos que deve ser apurada em procedimento diferente do procedimento disciplinar¹⁸⁹”.

Paulo Veiga e Moura, a propósito ainda da aplicação da pena expulsiva com o fundamento retro, entende que “só pode ser aplicada uma pena de demissão com fundamento em duas avaliações de desempenho consecutivas negativas se previamente se tiver instaurado o processo de averiguações”¹⁹⁰. Ora, Raquel Álvares a respeito da abordagem em causa entende que, “para que se pudesse ser aplicada a pena de demissão era obrigatória a instauração de um procedimento de averiguações (...), assim, o intuito do legislador parece ter sido criar um alerta no sentido de obrigar a Administração a averiguar as causas de um persistente mau desempenho do trabalhador, mesmo que, aparentemente, não exista fundamento para a instauração de um procedimento disciplinar – daí, aliás, a crítica quanto à quase presunção de culpa. Porém, na hipótese de existirem indícios suficientes para instaurar de imediato um procedimento disciplinar, podendo até tais indícios resultar do procedimento de avaliação levado a cabo, desde já, percebe-se logo, que aquele procedimento de averiguações não será necessário, devendo até, sob pena de prescrição”¹⁹¹, ser o procedimento disciplinar imediatamente instaurado.

Em suma, tanto para trabalhadores nomeados como para os trabalhadores contratados¹⁹² a aplicação da pena expulsiva de demissão ou despedimento com fundamento na obtenção de duas avaliações de desempenho negativas consecutivas, defende-se, que a existência destas duas avaliações apenas poderá servir como alerta para a eventual existência de comportamentos enquadráveis em infração disciplinar, a fundamentar a instauração de um inquérito, se os indícios apurados ainda não forem suficientes para a instauração de um procedimento disciplinar, ou a instauração direta de procedimento se tais indícios forem suficientes. Porém, se as avaliações negativas

¹⁸⁸ Raquel Álvares, *Op. Cit.*, p.145.

¹⁸⁹ Ana Fernanda Neves, *o Direito disciplinar ...*, pp.245-246.

¹⁹⁰ Paulo Veiga e Moura, *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado*, 2ª edição, Coimbra editora, Coimbra 2011, p.298.

¹⁹¹ Paulo Veiga e Moura, *Estatuto disciplinar ...*, pp. 95-96.

¹⁹² Raquel Álvares, *Op. Cit.*, p.148.

demonstrarem uma verdadeira inaptidão/inadaptação profissional para o exercício das funções em que o trabalhador se encontra a desempenhar, não deveriam o inquérito ou o procedimento disciplinar ser os meios para averiguar da verificação do mesmo, antes devendo ser consagrada uma causa objetiva de cessação da relação jurídica de emprego público.

3.7. Despedimento por inadaptação do trabalhador na sequência de reorganização de serviços

As causas de cessação da relação jurídica de emprego público são as estabelecidas na lei¹⁹³ e o regime aplicável aí definido. Variam, em parte, segundo a natureza (unilateral ou contratual) do vínculo e o seu carácter temporário ou indeterminado¹⁹⁴. Não obstante aproximação ao direito do trabalho e a semelhança de parte do regime jurídico com o dos trabalhadores com contrato de trabalho, o regime dos trabalhadores com contrato de trabalho em funções públicas oferece, comparativamente, maior estabilidade e segurança ao trabalhador. Quanto ao vínculo da nomeação, o distanciamento face àquela é significativo.

A modalidade de cessação da relação jurídica de emprego público em Angola com fundamento ao despedimento por inadaptação do trabalhador na sequência de reorganização de serviços é formalmente aplicada ao pessoal que exerce cargo de direção e chefia e cessa na sequência de processo de reorganização de serviços ou de racionalização de efetivos e remodelação orgânica que implique a extinção de quadros de pessoal¹⁹⁵, cf., nos termos da al. b) do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 12/94 de 1 de Julho, que estabelece o regime jurídico e condições de exercício de cargo de direção e chefia.

A cessação da comissão de serviço em funções públicas fundada no processo de reorganização de serviços e racionalização de efetivos, no caso concreto de Portugal, se fundamenta na extinção ou reorganização da unidade orgânica ou na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, os dirigentes têm direito a uma

¹⁹³ Cf., Nos termos do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, do Conselho de Ministros que Estabelece a Constituição e Extinção da Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública Angolana.

¹⁹⁴ Ana Fernanda Neves, *Op. Cit.*, p.538.

¹⁹⁵ Cláudia Sofia Henriques Nunes, *Op. Cit.*, p.399.

indenização desde que contem, pelo menos, 12 meses seguidos de exercício de funções¹⁹⁶.

Ora, a lei atribui um tratamento diferenciado face ao pessoal que exerce cargos de direção e chefia, tal como aponta Miguel Lucas Pires¹⁹⁷, que (...) “os trabalhadores cuja comissão de serviço cesse ainda com fundamento na extinção ou reorganização da unidade orgânica ou na necessidade de imprimir nova orientação à gestão dos serviços, em função do tempo que faltar para o termo da comissão de serviço e, no momento que resultar da diferença entre a remuneração base do cargo dirigente cessante e a remuneração da respetiva categoria de origem”.

“A lei apenas se ocupa da hipótese, mais frequente, de desempenho de cargos dirigentes por quem era previamente detentor de uma relação de emprego público, mas a solução parece-nos extensível, por identidade (senão por maioria) de razão, à situação oposta, desde que o trabalhador venha a reassumir, a obrigatoriedade de pagamento do total dos salários que auferiria até ao termo da comissão de serviço, uma vez que esta cessou por motivos alheios à responsabilidade do trabalhador, à qual deverão ser deduzidas por analogia (...), os montantes entretanto obtidos através de outra fonte de rendimento de que o trabalhador não dispusesse na data de início da comissão de serviços”¹⁹⁸.

3.8. Objetivo do despedimento por inadequação do funcionário e agente administrativo

A constituição da relação jurídica de emprego público a nível da Administração Pública obriga de imediato aos funcionários públicos e agentes administrativos a encarar tal relação com responsabilidade, na medida em que cada uma das partes constitutivas do vínculo da relação jurídica tem deveres e obrigações a cumprir resultantes da mesma relação, o que quer dizer que o trabalhador deve observar os princípios que conduzem à boa administração pública cumprindo com zelo as tarefas que lhe são adstritas uma vez que é um dever intrínseco à Administração Pública.

Ora, a cessação da relação jurídica de emprego público com fundamento em inadequação do trabalhador ocorre quando se verifica ausência da capacidade produtiva

¹⁹⁶ Cf., nos termos do artigo 26.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2004, disponível in http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=1708&nversao=&tabela=leis.

¹⁹⁷ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.135.

¹⁹⁸ Miguel Lucas Pires, *Op. Cit.*, p.135.

ao posto de trabalho, tal como vem expresso e regulado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho. De acordo com esta norma a relação jurídica de emprego pode cessar por inadequação do funcionário em relação ao trabalho ou às exigências próprias do desenvolvimento das atividades administrativas, comprovada em processo de avaliação.

O grande objetivo desta forma de extinção da relação jurídica é adequar o funcionário ou agente administrativo às exigências próprias da Administração Pública em função dos fins que esta prossegue, o que quer dizer que os trabalhadores da função pública devem atuar no exercício das funções com base nos princípios primordiais que norteiam a figura supra, daí que o comportamento dos seus agentes deve ser exemplar incrustado na lei.

Tal como sabemos que o poder do empregador muitas vezes sobrepõe as inúmeras necessidades e dificuldades do trabalhador, o que muitas vezes coloca este último na condição de carente, o que quer dizer que a cessação da relação jurídica motivada pela inadequação do funcionário ou agente ao posto de trabalho é um poder que a entidade empregadora pública goza face aos trabalhadores, ou seja, esta forma de despedimento por norma é da iniciativa da entidade empregadora, na medida em que só a ela compete recrutar e extinguir a respetiva relação de emprego.

Desta forma, a lei não faz referência muito menos estabelece concretamente o procedimento para o efeito para além do processo de avaliação de desempenho¹⁹⁹ a submeter o funcionário; tudo indica que esta forma de extinção da relação jurídica de emprego público tem uma forma de procedimento totalmente diferente e facilitada e com um carácter meramente distinto das que já previamente aludimos.

O processo de avaliação de desempenho na Administração Pública angolana consiste em averiguar ou avaliar as capacidades dos trabalhadores, ou seja, refere-se a um mecanismo ou ferramenta que busca conhecer e medir o desempenho dos trabalhadores ao posto de trabalho ocupado, estabelecendo assim uma comparação entre o desempenho esperado e o apresentado por eles.

Destarte, este processo por regra é realizado num período de três meses ou num intervalo de seis meses, a contar desde da data da atribuição da tarefa a executar, pois embora algumas situações possam ser realizadas anualmente por um superior hierárquico em relação a um subordinado, na nossa realidade angolana esta atividade

¹⁹⁹ Cf., nos termos da al. a) do artigo 3.º e ss do Decreto 25/94, de 1 de Julho, do Conselho de Ministros que estabelece as regras e procedimentos a observar na classificação dos funcionários públicos.

está a cargo dos dirigentes ou responsáveis dos recursos humanos e é realizado para auxiliar os trabalhadores a entenderem suas funções ou tarefas pelas quais estão adstritas, seus objetivos, suas expectativas e o sucesso de seu desempenho.

Ora, além do acima exposto, a avaliação de desempenho permite, por um lado, medir o contributo individual e da equipa para a prossecução dos objetivos estratégicos da organização e, por outro, detetar lacunas de competências ou antever possibilidades de desenvolvimento de competências latentes no colaborador e que podem vir a contribuir para novas orientações estratégicas da empresa²⁰⁰.

Desta forma, facilita na tomada de decisões acerca de promoções na carreira ou categoria hierarquicamente superior, demissões e planeamento de carreira, sendo certo que proporciona o crescimento e o desenvolvimento da pessoa avaliada²⁰¹. Ou seja, a partir dos resultados, a entidade empregadora pública fica com a ideia de manter e aumentar a produtividade, além de dar maior facilidade do cumprimento de metas projetadas²⁰².

Tal como aponta o manual de sistema de avaliação de desempenho e critérios para avaliação do desempenho em Angola, que segundo este, a avaliação de desempenho o seu objetivo fundamental é contribuir para a sua valorização individual e para melhorar o seu desempenho e para a qualidade do serviço²⁰³.

Deste modo, o processo de avaliação de desempenho dos funcionários tem por base os conhecimentos e qualidades de que fez prova no exercício das suas funções²⁰⁴.

Em suma, a inadequação torna-se como via de despedimento do trabalhador por iniciativa da entidade empregadora (Administração Pública) usando os mecanismos de submissão a um procedimento de avaliação de desempenho cujos resultados obtidos por este não satisfaçam as expectativas da entidade empregadora face ao posto de trabalho ocupado.

Assim, ainda que a entidade empregadora tenha proporcionado de boa-fé todas as condições (formação) para que se verificasse adequação do funcionário e que lhe tenha sido fornecido período suficiente para desenvolver as suas habilidades, mas mesmo assim, este não consegue de modo algum lograr ou adequar-se aquela exigência, sendo

²⁰⁰ Maria José Sousa, Teresa Duarte, Pedro Gomes Sanches e Jorge Gomes, *Gestão de Recursos humanos métodos e práticas*. Lidel – edições técnicas, Lda, 10.ª edição, Lisboa 2012, p. 118.

²⁰¹ Maria José Sousa, Teresa Duarte, Pedro Gomes Sanches e Jorge Gomes, *Op. Cit.* p. 118.

²⁰² *Idem.*

²⁰³ Manual de sistema de avaliação de desempenho e critérios para avaliação do desempenho do Ministério das Finanças, p. 5.

²⁰⁴ *Idem.*

assim é motivo suficiente para se promover o processo de despedimento do trabalhador cujo fundamento em justa causa objetiva.

Todavia, do estudo feito não foi encontrada a nível de Angola uma jurisprudência extra que de uma forma detalhada ou em particular que cuida especificamente da figura em causa, pelo que, o único instrumento de suporte para dar fim a uma relação de emprego público é a lei, assim sendo, não tendo outra que de uma forma especial que cuide da figura supra, logo sempre que for necessário temos que recorrer aquele Decreto-lei²⁰⁵ para fazer face à defesa dos interesses protelados e prosseguidos pela Administração.

3.9. Fundamento e a necessidade do despedimento por inadaptção do funcionário e agente administrativo

Constitui fundamento de despedimento do trabalhador a sua inadaptção superveniente ao posto de trabalho, assim, a generalidade dos despedimentos estão previstos e consagrados na Constituição da República, desde que seja feito com justa causa, tal como expresso nos termos do n.º 4 do artigo 76.º da CRA.

Segundo aquele preceituo legal o despedimento sem justa causa é ilegal, constituindo-se a entidade empregadora no dever de justa indemnização ao trabalhador despedido, nos termos da lei.

O entendimento da Constituição remete-nos a uma reflexão de que é possível haver despedimento, desde que tenha o seu fundamento em justa causa.

Daí a Constituição da República alertar sobre a possível indemnização ao trabalhador em função dos danos que lhe são causados na sua esfera jurídica²⁰⁶. O despedimento por inadaptção ou simplesmente a inadequação entre nós encontra o seu fundamento nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 34.º do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, que segundo o qual a inadequação do funcionário em relação ao trabalho ou às exigências próprias do desenvolvimento das atividades administrativas, comprovadas em processo de avaliação de desempenho.

A grande necessidade do despedimento por inadaptção surge no sentido de corrigir a má prestação laboral dos funcionários públicos e os agentes administrativos afetos à Administração Pública, uma vez que esta prossegue fins de interesse comum, o

²⁰⁵ Cf., Nos termos do Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, do Conselho de Ministros que Estabelece a Constituição e Extinção da Relação Jurídica de Emprego na Administração Pública Angolana.

²⁰⁶ Cf., nos termos do n.º 4 do artigo 76.º da CRA.

que não justifica ter um quadro de pessoal que compromete a satisfação das necessidades coletivas.

Destarte, é necessário que se salvaguardem os interesses de gestão, até porque o primeiro princípio fundamental do direito do trabalho é o da compensação debitória complexa das partes, tem duas facetas, sendo uma, o princípio da proteção, que tenta diminuir a desigualdade das partes na relação jurídico-laboral aproximando o trabalhador ao empregador²⁰⁷, sendo que os princípios que norteiam a Administração Pública é de cumprimento escrupuloso, daí que, todos estão sujeitos ao seu bom cumprimento, tal como aponta o artigo 5.º da Lei n.º 17/90 de 20 de Outubro.

Segundo esta norma, no exercício das funções públicas os funcionários e agentes da Administração do Estado estão exclusivamente ao serviço do interesse público, devendo atuar com urbanidade e respeito a lei nas suas relações com os cidadãos.

Ora, uma outra necessidade que não deixaríamos de fazer menção aqui é a de disciplinar e corrigir o comportamento dos funcionários públicos e agentes administrativos, atemorizar e instruir o funcionário e os demais funcionários ou agentes para que adiram voluntariamente e de forma consciente à disciplina da Administração Pública.

Um outro fundamento de capital importância que não deixaríamos também aqui de destacar é o previsto na pauta deontológica do serviço público que infra mencionamos aprovado pela Resolução n.º 27/94 de 26 de Agosto, segundo a qual:

- i) Os trabalhadores da Administração Pública devem exercer as suas funções exclusivamente ao serviço do interesse público. Os interesses gerais sustentadores da estabilidade, convivência e tranquilidade sociais e garantes da satisfação das necessidades fundamentais da coletividade são a razão de ser última da atuação dos trabalhadores públicos;
- ii) Os trabalhadores da Administração Pública devem no exercício das suas funções pugnar pelo aumento da confiança dos cidadãos nas instituições públicas bem como da eficiência e prestígio dos seus serviços. A verticalidade, a discrição, a lealdade e a transparência funcional devem caracterizar a atividade de todos quantos vinculados juridicamente à Administração Pública comprometem-se em servi-la para bem dos interesses gerais da comunidade;

²⁰⁷ Norberto Moisés Moma Capeça, *Da ilicitude do despedimento disciplinar e as suas consequências*, 1.ª edição, editora Where Angola Book Publisher, Luanda 2012, p.126.

- iii) Os trabalhadores da Administração Pública devem assumir o mérito, o brio e a eficiência como critérios mais elevados de profissionalismo no desempenho das suas funções públicas. A qualidade dos serviços públicos em melhor servir depende, decisivamente, do aumento constante da capacidade técnica e profissional dos agentes e funcionários públicos.

Assim, conclui-se que o fundamento encontrado no setor privado é totalmente diferente do setor público. A LGT (Lei Geral de Trabalho) angolana não prevê o despedimento por inadaptação, porém, prestando certa atenção ao artigo 210.^{o208} que consagra os fundamentos para o despedimento por razões objetivas, fundamentos esses que são os mesmos para o despedimento coletivo, nos termos do artigo 216º do diploma legal citado²⁰⁹. Podemos concluir que esta aqui, de uma maneira leve, consagra aquela modalidade de extinção da relação jurídico-laboral.

Tal como acima dissemos, a LGT no âmbito do sector privado não consagra esta modalidade de extinção do vínculo jurídico-laboral e não conhecemos jurisprudência angolana sobre esta matéria, pelo que, julgamos ser tempo de começarmos a pensar nela, sendo certo que, é notório com frequência nas empresas privadas e não só trabalhadores com um índice elevado de incapacidade para desenvolver a atividade laboral, daí a urgente necessidade de pensar e produzir documentos que dão suporte a esta figura extintiva da atividade laboral.

A resolução dos conflitos verificados a nível da Administração Pública angolana passa necessariamente na elaboração de normas concretas para suprimir tais desejos na medida em que não bastam as leis supra, uma vez que estas não fundamentam ao certo quais os reais mecanismos a imprimir para mitigar uma situação de inadaptação ou simplesmente inadequação, cogitamos que o executivo angolano esta em época certa para começar a adequar as suas normas em virtude da sua realidade, tendo em conta a dinâmica que tem sido impressa no setor público ou simplesmente na Administração Pública.

Com isto, queremos chamar a razão de todos quanto parte da Administração Pública fazem, que o exercício das atividades subjacentes a figura retro mencionada

²⁰⁸ O artigo 210.º da LGT dispõe que, ocorrendo motivos económicos, tecnológicos ou estruturais devidamente comprovados que impliquem reorganização ou reconversão interna, redução ou encerramento de atividades e destes factos resultar a necessidade de extinguir ou transformar de forma substancial postos de trabalho, pode o empregador promover o despedimento dos trabalhadores que ocupem esses postos.

²⁰⁹ Norberto Moisés Moma Capeça, *Os despedimentos à luz da nova lei geral de trabalho*, 1ª edição, editora Damer Gráficas S.A, Luanda 2015, p.190.

importa consigo responsabilidades aos seus executores, na medida em que a Administração Pública na sua essência criativa prossegue fins do interesse coletivo, o que pressupõe que todos somos chamados a afrontar com diligência as atividades que nos são adjudicadas, sendo certo que foi preocupação desta investigação encontrar soluções de aplicação imediata a nível da função pública, tendo em conta os desvios dos princípios que a conduzem.

Assim, passa a ser preocupação de todos nós encontrar meios que permitam a Administração Pública exercer o seu mais imponente papel na satisfação das necessidades coletivamente sentidas, sendo que é seu fim último que prossegue, e é uma tarefa intrínseca e subjacente a ela²¹⁰.

3.10. Distinção face ao despedimento por inadaptação no sector privado

A generalidade das várias modalidades de extinção da relação jurídica de emprego público com fundamento aquelas figuras extintivas que já fizemos referência anteriormente distingue-se das modalidades aplicadas pelos empregadores do sector privado, na medida em que as relações jurídicas de emprego privado são reguladas por leis específicas do setor, daí que o seu conteúdo extintivo encontra cobertura à luz da Lei Geral de Trabalho, aprovada pela Lei n.º 7/15 de 15 de Junho.

Deste modo, aponta a doutrina de João Leal Amado, que “existem quatro formas de extinção da relação jurídico-laboral ou simplesmente do contrato”²¹¹. Com efeito, este extinguir-se-á: i) por vontade do empregador (despedimento); ii) por vontade do trabalhador (demissão); iii) por vontade de ambos os sujeitos (revogação); iv) pela verificação de certo evento superveniente a que a lei atribui esse efeito (caducidade).

A constituição e extinção da relação jurídica de emprego privado em Angola é regulada e disciplinada pela Lei Geral de Trabalho, que em sede do seu capítulo X cuida especificamente da matéria sobre a extinção da relação jurídica de emprego privado, assim, dispõe nos termos do artigo 198º da lei supra, no seu n.º 1 que o trabalhador tem direito a estabilidade de emprego, sendo as razões suscetíveis de extinção da relação jurídico-laboral as previstas na lei.

No seu ponto 2 dispõe que o contrato de trabalho pode cessar:

- a) Causas objetivas, alheias à vontade das partes;

²¹⁰ Cf., nos termos da al. a) do n.º 2 do artigo 17º da Lei n.º 3/10 de 29 de Março.

²¹¹ João Leal Amado, *Contrato de ...*, p.309.

- b) Por mútuo acordo;
- c) Decisão unilateral de qualquer das partes oponível à outra.

Já no seu ponto 3 aponta que tendo o contrato de trabalho sido constituído por nomeação, extingue-se por exoneração.

Julgamos nós, que das várias formas extintivas da relação jurídica de emprego no setor privado, parece-nos aqui existir liberdade das partes face à condução do procedimento da cessação, salvo em situações em que, se verifica a extinção da relação jurídico-laboral por desaparecimento físico de uma das partes, sendo certo que, a morte põe fim à vida e extingue a personalidade da pessoa, entendemos ainda que sendo esta a causa da extinção não se poderá falar da liberdade negocial tal como acontece na extinção por mútuo acordo das partes.

Desde logo, a extinção do contrato significa, para o trabalhador, perder o emprego e, é sabido que, quando a perda do emprego ocorre sem ou contra a vontade do trabalhador, as consequências dessa perda, a nível social e humano, podem ser devastadoras, sobretudo quando se trate de trabalhadores pouco qualificados e já não muito jovens²¹². E que, seja ou não um meio de realização pessoal, o emprego representa, tipicamente, a fonte de sustento do trabalhador, a perda daquele implica, portanto, a privação deste.

A doutrina de João Leal Amado, ensina que “a perda do emprego implica para o trabalhador a perda da sua principal ou exclusiva fonte de rendimentos e transporta consigo consequências de natureza psíquica, familiar e social que a política de assistência material no desemprego dificilmente compensa e seguramente não paga, por mais generosa que seja. Estudos de vária ordem, designadamente sociológica, permitem estabelecer, com um mínimo de rigor, uma tipologia das consequências do emprego, consequências naturalmente variáveis, quantitativa e qualitativamente, em função de vários fatores, nomeadamente de natureza psicológica, familiar e social e da própria causa da perda do emprego²¹³”. O trauma provocado pela perda do emprego afeta profundamente a própria personalidade do trabalhador, implicando com frequência, perturbações fisiológicas e psíquicas: sente-se humilhado, inútil, atingindo no seu brio profissional, de uma medida injusta, objeto da piedade pública ou particular. Altera-se o seu quotidiano, o tempo e o ritmo da sua vida, restringe-se, ou modifica-se, o círculo da sua convivialidade. Ele sente-se, frequentemente, culpado perante os membros do seu

²¹² João Leal Amado, *O Contrato ...*, p.305.

²¹³ *Idem.*, p.306. *in* notas de rodapé.

agregado familiar, deteriorando-se, nalguns casos, as respetivas relações. Em situações de desemprego, sobretudo quando prolongado, acentua-se a tendência para a marginalidade e mesmo para suicídio.

Em suma, resulta da Lei Geral do Trabalho como principal instrumento de regulação das relações jurídicas estabelecidas no âmbito do setor privado que as razões que conduzem à extinção da relação jurídica de emprego acarretam consigo consequências e certas obrigações das partes, quer o contrato seja notificado para o seu fim pelo empregador ou pelo trabalhador, devem ambos respeitar os princípios fundamentais que conduzem à boa relação laboral, a não observância destes pode resultar em indemnizações²¹⁴. Daí que, das vias possíveis de extinção da relação jurídico-laboral as partes devem reduzi-lo por escrito como prova bastante suficiente para a respetiva extinção²¹⁵.

Assim, no regime jurídico do emprego público em Angola, diferentemente de no Direito aplicável aos trabalhadores do sector privado, os trabalhadores que exercem funções públicas, cujo vínculo é com Administração Pública a extinção da relação jurídica para eles é totalmente diferente, na medida em que estes gozam de uma proteção especial com base no estatuído na Constituição da República de Angola e nas demais leis complementares. Portanto, o termo da relação jurídica de emprego público só deve ocorrer com base nas várias formas instituídas conforme ao longo da presente dissertação nos referimos.

²¹⁴ Cf., nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 200.º e seguintes da LGT de 2015.

²¹⁵ Cf., nos termos do artigo 200.º e seguintes da LGT de 2015.

CONCLUSÕES

A extinção da relação jurídico-laboral com fundamento na inadaptação do trabalhador ou simplesmente despedimento por inadaptação, tal como supra o definimos, é uma modalidade de despedimento que diz respeito à atuação do trabalhador por não ter logrado manter a mesma prestação de trabalho após a introdução, pelo empregador, de modificações no seu posto, ou seja, é a cessação do contrato de trabalho promovida pelo empregador e fundamentada em inadaptação superveniente do trabalhador ao posto de trabalho.

A inadequação do trabalhador na Administração Pública angolana foi a razão da investigação da presente dissertação, deste modo, está consagrada nos termos da al. a) do n.º 1 do artigo 34.º, do Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, segundo o qual a inadequação do funcionário em relação ao trabalho ou às exigências próprias do desenvolvimento das atividades administrativas, comprovada em processo de avaliação. Embora a relação jurídica cesse por razões atinentes ao desempenho do trabalhador, a inadaptação não acontece por o empregador ter introduzido modificações no emprego, funções ou posto de trabalho.

Tal como já dissemos anteriormente, a generalidade dos despedimentos, quer sejam na Administração Pública, quer sejam no sector privado têm o seu respaldo legal no n.º 4 do artigo 76.º da Constituição da República de Angola, desde que estes sejam promovidos e fundamentados com justa causa do empregador, nas circunstâncias em que o trabalhador demonstre incapacidade de satisfazer os anseios da entidade empregadora, considerando que a Administração Pública prossegue fins de interesse público.

Esta forma de extinção da relação jurídica de emprego público tem o seu acolhimento à luz das leis acima já citadas, pois embora pouco aplicado e prático e quase pouco notório no exercício de tal direito pela Administração Pública, porém, não descartemos que a inadaptação é um fator que contribui de um modo geral para a desestabilização dos anseios administrativos.

É importante que os titulares de cargos com poder de decisão deem um tratamento especial sobre a figura da inadaptação tendo em conta os prejuízos que esta figura cria no setor.

Mesmo que não exista em particular uma jurisprudência que trate desta matéria de uma forma específica a nível da Administração angolana, porém, não basta o Decreto n.º 25/91 de 29 de Junho, para tornar prático esta causa extintiva, assim, é necessário:

- i) Que o executivo angolano se preocupe na criação de normas que deem um tratamento especial a esta figura (despedimento por inadaptação);
- ii) Que fossem produzidas jurisprudências que determinassem as modalidades e procedimentos para a extinção da relação jurídica com fundamento na inadaptação, tendo em conta o atual momento do país;
- iii) Que a Administração Pública prestasse mais atenção ao ato do recrutamento do pessoal, pois muitas vezes parece que quem promove a inadaptação é a própria Administração Pública no processo de seleção dos candidatos;
- iv) Que o pessoal a ser recrutado fosse adequado em função da categoria que concorre mediante a comprovação do certificado de habilitações literárias ou equivalente;
- v) Que os trabalhadores admitidos na função pública passassem por um processo de avaliação de um período de 6 (seis) meses, o que teria uma equivalência de um período experimental do vínculo jurídico-laboral com os respetivos ordenados assegurados;
- vi) Que após admissão os trabalhadores qualificados passassem numa formação adequada ao posto de trabalho a ocupar;
- vii) Que as formações profissionais fossem periódicas em função das exigências do cargo, posto ou atividade a desempenhar;
- viii) Que o recrutamento do pessoal fosse feito pelas pessoas estranhas do sector (Administração Pública), para fazer valer o princípio da imparcialidade e outros que norteiam a Administração Pública;
- ix) Que os governantes fossem eleitos e não nomeados tal como atualmente acontece, pois isso fomenta a inadaptação, cujas consequências são sentidas pelas camadas mais baixas da sociedade;
- x) Que se cumprisse escrupulosamente o estatuído na CRA, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º, ou seja, que se desse atenção ao princípio da República de Angola tendo em conta aquilo que está expresso naquela carta magna segundo o qual Angola é um Estado democrático de Direito que tem como fundamentos a soberania popular, o primado da Constituição e da lei, a

separação de poderes e interdependência de funções, a unidade nacional, o pluralismo de expressão e de organização política e a democracia representativa e participativa.

Assim, a solução para uma boa Administração Pública deve passar por implementar no seu seio técnicas de gestão de recursos humanos, onde sejam avaliadas as necessidades dos serviços, os trabalhadores que lhe estão afetos, os trabalhadores que efetivamente são necessários para a execução das atribuições e objetivos que estão incumbidos, os custos associados à manutenção desses recursos e o expediente que melhor se adapta à situação funcional do trabalhador²¹⁶. É fundamental que as soluções organizativas de gestão não se sobreponham ao direito que regula as instituições administrativas e as impede de serem arbitrárias e parciais. Daí que, o processo de manutenção das modalidades constitutivas e extintivas do vínculo de emprego público é transversal a vários ordenamentos jurídicos.

É também de capital importância referir, aqui, que o tema da extinção da relação jurídica de emprego, cujo fundamento é a inadaptação do trabalhador, esta temática assume uma relevante importância social, dado que, para além do impacto na esfera jurídica do trabalhador que exerce funções públicas, mesmo quando se verifica que esta relação jurídica cessa por sua vontade ou tendo em conta, também, a sua vontade, é, por sinal, um instrumento de gestão, de prossecução do interesse público, no sentido da eficácia e eficiência dos serviços.

Assim há, e deve haver, uma cultura administrativa voltada para os cidadãos e para os serviços que lhes são prestados. Há, e deve haver, uma modernização administrativa voltada para objetivos precisos, como a rapidez, a parcimónia, a operatividade, a produtividade, a competência, a eficiência e a eficácia, ora, o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição

²¹⁶ Cf. Sandra Lopes, *Op. Cit.*, p.170.

As falhas e insuficiências do regime do despedimento coletivo, pois embora não tenha sido abordado a pormenor na presente investigação carece de um cuidado especial na medida em que, o resultado e o efeito do ato atinge de imediato a esfera jurídica dos lesados, assim, esta figura de despedimento como a de extinção do posto de trabalho e a da inadaptação no setor público, as suas aplicações tornaram – se por hoje quase não muito usuais. O desígnio de reduzir o número de trabalhadores salvaguardados da aplicação de causas de cessação objetivas está patente na evolução legislativa dos últimos anos.

As imposições do texto constitucional coíbem uma mudança mais profunda às modalidades de extinção do vínculo de emprego, ou seja, a aplicação em moldes semelhantes aos titulares do vínculo de nomeação e do contrato de trabalho em funções públicas das mesmas causas de despedimento parece-nos legal e constitucionalmente possível.

Todavia, quer por imposição constitucional, quer por exigência legal a Administração Pública tem de ser estruturada de modos a aproximar os serviços as populações e de forma não burocratizada, a fim de assegurar a celeridade, a economia e a eficiência das suas decisões.

e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhado apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros²¹⁷.

A modernização administrativa edifica-se em torno da ideia de serviço aos cidadãos, de forma a que se adotem novos métodos de gestão, destacando-se a sensibilidade para os resultados, a qualidade e os custos – a importância dos trabalhadores públicos saberem o que produzem, para que cliente e a que preço (interno), avaliando-se os custos (diretos e indiretos) dos produtos administrativos²¹⁸.

De todo o modo, a Administração Pública está disponível para receber todo e qualquer indivíduo para integrar o quadro do seu pessoal, porém, é obrigação dessas pessoas singulares reunirem certos requisitos exigidos pela entidade supra de modo a evitar que ao longo do decurso da relação jurídica de emprego público, quer seja ela constituída por nomeação, quer seja por contrato se extinga sem mesmo conhecer o seu termo previsto e estabelecido entre as partes e por lei.

Em jeito daquilo que foi a reflexão à volta do tema que versa sobre a extinção da relação jurídico-laboral por inadaptação do trabalhador na Administração Pública angolana, sobressai a necessidade de se projetar e criar os mecanismos adequados para corresponder às atuais exigências e os novos caminhos que têm vindo a ser trilhados pela Administração Pública angolana.

²¹⁷ Cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 29.ª edição, Malheiros editora, São Paulo 2003, p.94.

²¹⁸ Cf. Ana Fernanda Neves, *Relações jurídicas de emprego público – Movimentos fractais. Diferença e repetição*, Coimbra editora, Coimbra 1999, p.31.

BIBLIOGRAFIA

AMADO, João Leal - *Contrato de trabalho – noções básicas*, 2ª edição, editora Almedina, Coimbra 2018;

AMADO, João Leal - “*Contrato de trabalho*”, 3.ª edição, Coimbra editora, Coimbra 2011;

ALVES, Raquel - *A cessação da relação jurídica de emprego público*, 1ª edição, Nova Causa edições, Lisboa 2016;

CAETANO, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 9.ª reimpressão da 10ª edição revista e atualizada por Diogo Freitas do Amaral, Almedina editora, Coimbra 2008, pp.796-797;

CAETANO, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*, II, 9.ª ed., Almedina, Coimbra, 1980;

CAMOANE, Paulo Daniel - *Aplicação da Lei de Trabalho nas Relações de Emprego Público*, editora Almedina, Lisboa 2007;

CAUPERS, João - *Os direitos fundamentais dos trabalhadores e a Constituição*, Almedina editora, Coimbra 1985;

CAPEÇA, Norberto Moisés Moma - *Os despedimentos à luz da nova lei geral de trabalho*, 1ª edição, editora Damer Gráficas S.A, Luanda 2015;

CAPEÇA, Norberto Moisés Moma - *Da ilicitude do despedimento disciplinar e as suas consequências*, 1.ª edição, editora Where Angola Book Publisher, Luanda 2012;

CORDEIRO, António Menezes - in RDES, ano XXXIII, n.ºs ¾, 1991, p. 401. “*Da Cessação do contrato de trabalho por inadaptação do trabalhador perante a Constituição Portuguesa*;

ECONGO, Domingos de Alegria - *Processo Disciplinar na Função Pública Angolana*, 1.ª edição, editora Bc Livtec, Lda, Luanda, Luanda 2018;

FEIJÓ, Carlos e Paca, Cremildo - *Direito Administrativo e Organização Administrativa*, 1.ª edição, editora Tipografia Guerra, Viseu 2005;

FERNANDES, Francisco Liberal - *Autonomia Coletiva dos Trabalhadores da Administração – Crise do Modelo Clássico de Emprego Público*, BFDUC, Stvdia Ivriadica, 9, Coimbra editora, Coimbra 1995, p. 109;

GOMES, Júlio Manuel Vieira - *Direito do Trabalho – relações individuais de trabalho*, vol. I, Coimbra editora, Coimbra 2007;

LOPES, Sandra Patrícia Pinto - *A cessação do vínculo de emprego público, “A conjuntura jurídica dos contratos”*, edição original, pré-impressão, Almedina editora, Coimbra 2016;

LEITÃO, Sara Carvalho Alexandre - *A flexibilidade da relação jurídica de emprego público e o seu fundamento*, tese de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em 2014;

Manual de sistema de avaliação de desempenho e critérios para avaliação do desempenho do Ministério das Finanças, Luanda 1994;

MARECOS, Diogo Vaz - *As modalidades de constituição do vínculo da relação jurídica de emprego público*, in ROA, ano 71, Janeiro/Março 2011, pp.207-237;

MARTINS, Pedro Furtado - *Cessação do contrato de trabalho*, 3ª edição revista e atualizada segundo o Código de Trabalho de 2012, principia, 2012, p.576;

MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Administrativo Brasileiro*, 29.ª edição, Malheiros editora, São Paulo 2003;

MIGUEL, Justina Carlos - *Relação existente entre o poder local público e as autoridades Tradicionais em angola, caso particular do Cunene*, dissertação de mestrado apresentada no Instituto Superior de Educação e Ciências na Escola de Educação, Gestão, Engenharia, Aeronáutica e Design, como requisito para obtenção do grau de mestre, em Lisboa no ano de 2014;

MOURA, Paulo Veiga e - *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado*, 2ª edição, Coimbra editora, Coimbra 2011;

MOURA e, Paulo Veiga e ARRIMAR, Cátia - Os novos regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores da Administração Pública, comentário à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, 2ª edição, wolters kruger – Coimbra editora, Coimbra 2010, p. 63;

MOURA, Paula Veiga - *Função Pública – Regime Jurídico*, direitos e deveres dos funcionários e agentes. Vol. I, 2.ª Ed. Coimbra Editora 2001;

MOURA, Paulo Veiga e - *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da Administração Pública anotado*, Coimbra editora, Coimbra 2009;

NAVARRO, Luiz Lopes - *Funcionários Públicos*, 2.ª edição, editora Gráfica Portuguesa, Lisboa 1941;

NETO, Joana - *Despedimento por inadaptação – reforma ou consagração legal do despedimento sem justa causa*, 2.^a edição, Almedina editora, Coimbra 2016;

NEVES, Ana Fernanda - *O Recrutamento do trabalhador público*, Provedor de Justiça, edição: Provedor de Justiça – Divisão de Documentação, Lisboa 2013;

NEVES, Ana Fernanda *O Direito da Função Pública*, in Tratado de Direito Administrativo Especial, V. IV, pré-impressão, editora Almedina, Lisboa 2010, pp.483-484 e ss;

NEVES, Ana Fernanda - *O Direito disciplinar da função pública*, V. I, Dissertação de doutoramento em ciências jurídico-políticas da faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa 2007;

NEVES, Ana Fernanda - *Relações jurídicas de emprego público – Movimentos fractais. Diferença e repetição*, Coimbra editora, Coimbra 1999;

NUNES, Cláudia Sofia Henriques - *O contrato de trabalho em funções públicas face à lei geral do trabalho*, 1.^a edição, Coimbra editora, Coimbra 2014;

OLIVEIRA, Fernanda Paula e DIAS, José Eduardo Figueiredo - *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 4.^a edição, editora Almedina, Coimbra 2016;

OTERO, Paulo - *Manual de Direito Administrativo*, 2.^a edição, volume I Edições Almedina, Lisboa 2016;

PIMENTEL, Francisco - *Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública – na relação jurídica de emprego público*, Almedina editora, pré-impressão, Lisboa 2011;

PIRES, Miguel Lucas - *Os regimes de vinculação e a extinção das relações jurídicas dos trabalhadores da Administração Pública – Como e em que termos são lícitos os denominados “despedimentos na função pública”*, pré-impressão, editora Almedina, Coimbra 2013;

RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Direito do Trabalho*, parte II – situações Laborais Individuais, 3.^a edição, editora Almedina, Coimbra 2010;

RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Direito do Trabalho, I, Dogmática geral*, 2.^a ed., Almedina, Coimbra 2009;

RAMALHO, Maria do Rosário Palma de - *Insegurança ou diminuição do emprego? O caso Português*, in estudos de Direito do Trabalho, vol. I, Almedina editora, Coimbra 2003, p. 101;

RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Intercessão entre o Regime da Função Pública e o Regime laboral – Breves notas*, in ROA, a, v. II, Abril 2002; p. 62;

Relatório sobre o Diagnóstico da Situação da Inspeção do Trabalho em Angola tendo em vista Uma programação de atividades, p.15. disponível in²¹⁹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_dialogue/lab_admin/documents/publication/wcms_244073.pdf.

SANTOS, Eduardo Jorge Sousa dos - *A relação jurídica de emprego público em especial o caso trabalhadores dos impostos*, s/edição, s/editora, tese de mestrado apresentada na (FDUL) Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa 2011.

SOUSA, Maria José, Duarte, Teresa, Pedro Gomes Sanches e Jorge Gomes - *Gestão de Recursos humanos métodos e práticas*. Lidel – edições técnicas, Lda, 10.^a edição, Lisboa 2012.

²¹⁹ Por falta de domínio de outros idiomas, nos limitamos simplesmente em usar as doutrinas de expressão portuguesa de igual modo a legislação, tal como nos referimos na introdução.

Jurisprudência

Angola

1. Processo n.º 315/12 – Acórdão do Tribunal Supremo (Camara do Cível, Administrativo, Fiscal e Aduaneiro);

Portugal

2. Processo n.º 754/13 - Acórdão n.º 474/2013 do Tribunal Constitucional;
3. Processo n.º 437/02 – Acórdão n.º 4/03 do Tribunal Constitucional;
4. Processo n.º 75/83 – Acórdão n.º 142/85 do Tribunal Constitucional;
5. Processo n.º 413/08 - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça;
6. Processo n.º 830/10 - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça;
7. Processo n.º 813/08 - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça.

Legislação Consultada

1. Constituição da República de Angola de 2010;
2. Lei n.º 7/15 de 15 de Junho, Lei Geral do Trabalho;
3. Constituição da República Portuguesa;
4. Código Civil Angolano;
5. Código Penal Angolano;
6. Lei 35/2014 de 20 de Junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas – Portugal;
7. Lei n.º 3/10, de 29 de Março; da Assembleia Nacional: da Probidade Pública;
8. Lei n.º 17/90, de 20 de Outubro, da Assembleia do Povo: que estabelece os princípios a observar na Administração Pública Angolana;
9. Decreto n.º 25/91, de 29 de Junho, do conselho de Ministros: que estabelece a relação jurídica de emprego na Administração Pública Angolana;
10. Decreto n.º 24/91, de 29 de Junho, do Conselho de Ministros: que estabelece os princípios gerais da estruturação das carreiras na função pública;
11. Decreto n.º 33/91, de 26 de Junho, do Conselho de Ministros: que estabelece o regime disciplinar dos funcionários públicos e agentes administrativos;
12. Decreto-Lei n.º 12/94, de 01 de Julho, do Conselho de Ministros: que estabelece o regime jurídico e condições de exercício de cargos de direção e chefia na administração pública angolana;
13. Decreto – Lei n.º 4-A/96, de 5 de Abril, Regulamento do Processo Contencioso Administrativo;
14. Decreto – Lei n.º 8/02, de 18 de Junho, estabelece o agravamento das faltadas injustificadas cometidas no término das férias, feriados, tolerância de ponte e dias de descanso semanal;
15. Decreto n.º 25/94, de 01 de Julho, do Conselho de Ministros: que estabelece as regras e procedimentos a observar na classificação dos funcionários públicos;
16. Decreto n.º 6/08, de 10 de Abril, do Conselho de Ministros: que admite a título excecional a contratação de cidadãos nacionais com mais de 35 anos de idade cujas qualificações académicas e profissionais adquiridas no país ou no estrangeiro satisfaçam a demanda do sector público;
17. Decreto Presidencial n.º 102/11, de 23 de Maio: que estabelece os princípios gerais sobre o recrutamento e seleção de candidatos na administração pública;

18. Decreto Presidencial n.º 104/11, de 23 de Maio: que define as condições e procedimentos de elaboração, gestão e controlo dos quadros de pessoal da administração pública;
19. Decreto executivo n.º 95/07, de 17 de Agosto, do MAPESS: que simplifica os procedimentos para admissão aos concursos públicos de ingresso à função pública;
20. Resolução n.º1/05, de 9 de Maio, do Tribunal de Contas: que aprova vários princípios a observar na admissão, seleção, promoção, reforma e mobilidade dos funcionários ou agentes administrativos para a função pública.